

# Eslovenia

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

## I. ESLOVENIA

### 1.1. Introducción: marco geográfico e histórico

Eslovenia está situada en la parte norte de la península balcánica, entre el Adriático, Austria y Croacia. Posee una superficie de 20.000 km<sup>2</sup>, lo que la hace algo inferior a la Comunidad Valenciana. Cuenta con una población de 2 millones de habitantes. A diferencia de otros antiguos componentes de Yugoslavia, tiene una considerable uniformidad lingüística y cultural, ya que la inmensa mayoría de sus habitantes son de lengua eslovena y sólo porcentajes muy pequeños tienen como lengua materna otra distinta. Aparte de la católica, los ciudadanos con otras confesiones religiosas son también muy reducidos.

Como la mayor parte de la región, formó parte del Imperio romano. Pasó luego a depender o estuvo sometido a la influencia de monarcas extranjeros, como los duques de Carintia, los de Baviera y hasta la República de Venecia. Desde el siglo XIV hasta el siglo XX formó parte del Imperio austríaco, lo que explica la vocación occidental de este país. En 1918, tras la Primera Guerra Mundial, se incorporó al Reino de Serbios, Croatas y Eslovenos, transformado en reino de Yugoslavia en 1929. Fue ocupado por alemanes e italianos durante la Segunda Guerra Mundial. Finalizada ésta, Eslovenia continuó como una de las seis repúblicas de la refundada República Federal Socialista de Yugoslavia, bajo el timón del mariscal Tito. Cuando éste fallece en 1980 se abrió un enorme vacío que vino a mostrar la falta de voluntad de unidad entre las diversas repúblicas. Eslovenia disponía entonces de la situación más

---

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

prospera, lo que unido a su tendencia occidentalizante, estimuló su movimiento hacia la independencia. Incluso la hegemonía pro Serbia buscada por el entonces hombre fuerte del país, Milosevic, no hizo más que acelerar dicho movimiento. En 1989 la Asamblea de Eslovenia reformó su Constitución para introducir el derecho de secesión. En diciembre de 1990 una abrumadora mayoría de la población votó a favor de la independencia en un referéndum convocado al respecto. La independencia fue formalmente declarada en junio de 1991. Afortunadamente, y a diferencia de lo que luego ocurriría en Bosnia, Croacia y Kosovo, tan sólo se produjo una breve e incruenta guerra con el ejército yugoslavo. En enero de 1992 la Unión Europea reconoció a Eslovenia como un Estado independiente. Y en mayo de 2004 se produjo su incorporación a la misma, siendo el primero y hasta ahora único país de la antigua Yugoslavia en dar tan decisivo paso.

## 1.2. Forma de Estado y de gobierno

De acuerdo con la Constitución de 23 de diciembre de 1991, Eslovenia se define como una República democrática, en la que todos los poderes emanan del pueblo (arts. 1 y 3) y como un Estado social de Derecho (art. 2). Se incluye una larga declaración de derechos humanos y libertades fundamentales (arts. 14 a 65).

En el plano territorial, Eslovenia se presenta como un Estado unificado e indivisible (art. 4). No hay, por tanto, una descentralización política, como en el Estado federal o autonómico. No obstante, y como luego se verá, se garantiza la autonomía local (art. 9). Está reconocida una cierta pluralidad lingüística: el artículo 11 declara el esloveno lengua oficial del país, pero añadiendo que el italiano y el húngaro también lo tendrán en los municipios en que residan minorías nacionales con estas lenguas. Y el artículo 64 regula en detalle los derechos de estas dos minorías, como el uso de sus símbolos nacionales, la educación en la propia lengua, el establecimiento de escuelas con lengua propia y la relación con los países de origen. Además, se les reconoce el derecho a estar representadas como tales en las corporaciones locales y en la Asamblea Nacional. No existe previsión respecto a las minorías de lengua serbo-croata y eso que constituyen un porcentaje de la población cercano al cuatro por ciento. En la web oficial de Eslovenia se aduce que italianos y húngaros constituyen minorías indígenas, mientras que los otros grupos están formados por gentes que emigraron a Eslovenia tras la Segunda Guerra Mundial por razones económicas. Igualmente se indica que existen minorías indígenas eslovenas en Italia, Austria y Hungría<sup>1</sup>. Esto parece apuntar a que el régimen especial se fundamenta en razones históricas y de reciprocidad.

La forma de gobierno es la parlamentaria. El Parlamento es bicameral e imperfecto. La Asamblea Nacional cuenta con 90 miembros elegidos por sufra-

<sup>1</sup> Véase <http://www.uvi.si/eng/slovenia/publications/facts/general/#04>

gio universal, directo y representación proporcional, por un período de cuatro años. No obstante, la proporcionalidad no se aplica a la elección de los dos diputados elegidos, respectivamente, por las minorías italiana y húngara. Entre otras funciones, la Asamblea ejerce la legislativa. La segunda Cámara es el Consejo Nacional, de representación de intereses sociales, económicos y profesionales. Tiene una importancia considerablemente menor a la Asamblea Nacional, siendo su función básica la consultiva. El presidente de la República representa al Estado y es el comandante supremo de las fuerzas armadas. A pesar de ser elegido directamente por la población por un período de cinco años, su *status* no se corresponde con el sistema presidencialista ni con el semipresidencial o mixto. El Gobierno está compuesto por el primer ministro y los ministros, responsables colegiada e individualmente ante la Asamblea. El primer ministro es elegido por la misma a propuesta del presidente de la República. Luego propone a la Asamblea el nombramiento (y cese) de los ministros. Los candidatos tienen que comparecer previamente en una sesión informativa en una comisión de la Cámara. En cualquier momento puede la Asamblea elegir a un nuevo primer ministro, lo que implica la censura tácita del constituido en ese momento. A la inversa, el primer ministro puede plantear una cuestión de confianza sobre una ley o decisión. Si no es aprobada, se debe entonces proceder a la elección de un nuevo gobierno. De otra parte, la Constitución regula el poder judicial y, como órgano separado, el Tribunal Constitucional.

### 1.3. Organización territorial

En el plano territorial Eslovenia se presenta como un Estado políticamente centralizado, sin previsión de entidades federadas o tipo comunidades autónomas. La Constitución dedica su título V a la autonomía local. En concreto se reconoce la autonomía de los municipios y otros entes locales, como las ciudades, añadiéndose que son competentes sobre los asuntos que afecten solamente a los residentes respectivos. Su financiación se basa en los recursos propios de estos entes y, en la medida que resulten insuficientes, en las transferencias estatales. Pueden establecer tributos y otras exacciones de acuerdo con la ley, lo que parece apuntar a un poder financiero derivado, esto es, que la autonomía tributaria queda ceñida a lo que establezca la ley estatal.

También se prevé, aunque de modo muy parco, la agrupación de los municipios en entes superiores y regiones. El hecho de que este movimiento dependa de la voluntad de los municipios y no se contemple como una articulación básica es exponente de una falta de apuesta clara por la regionalización<sup>2</sup>. Pero si se crean estos entes superiores, el Estado puede transferir a los mismos algunas de sus competencias.

---

<sup>2</sup> Así se reconoce en el informe del Consejo de Europa de 2001: Report on local and regional democracy in Slovenia – CG 8; rapporteurs: G. Engel y O. Masters. Se añade que la ausencia de un segundo nivel de autonomía local es uno de los principales obstáculos a una real y efectiva descentralización.

Las normas constitucionales han sido desarrolladas por varias leyes. Entre ellas destaca la Ley de Autonomía Local de 1993, varias veces reformada. Según información obtenida del propio Gobierno esloveno, con ella se trataba de reformar el régimen heredado del sistema comunista, en el que los municipios, por su excesivo tamaño, número de habitantes, organización y campo de actividad no resultaban parangonables con el municipio occidental europeo. En concreto, carecían de verdadera autonomía y actuaban básicamente por cuenta del Estado<sup>3</sup>. El contenido esencial de dicha ley es el siguiente.

Se exige contar con al menos 5.000 habitantes para formar un municipio, si bien de momento no todos los existentes alcanzan esta cifra. La formación de ciudades o municipios urbanos está reservada a los núcleos con al menos 20.000 habitantes y ha de ser acordada por ley.

Las competencias de los municipios están contempladas con carácter abierto (asuntos de interés local) y como primarias se recogen unas cuantas que recuerdan a la que con igual propósito figuran en la Ley española de bases de régimen local: gestión del patrimonio local, desarrollo económico, aprobación de planes de urbanismo, regulación de la construcción de viviendas, promoción de servicios públicos, suministros de agua y electricidad y un largo etcétera.

En el plano orgánico los municipios cuentan con dos unidades básicas: el consejo o asamblea y el alcalde. El primero se compone de entre 7 y 45 concejales, en función del número de habitantes. Se eligen cada cuatro años por la población, pero curiosamente el sistema de representación varía también según la población: mayoritario para los consejos con hasta doce miembros y proporcional para los que tienen más. En los municipios donde existan minorías italiana, húngara o gitana debe reservarse al menos un representante para las mismas. La asamblea ostenta la potestad normativa: aprueba los reglamentos municipales y el presupuesto. Además, supervisa al alcalde y la Administración local.

El órgano ejecutivo y representativo es el alcalde. Al igual que en otros países de la antigua Yugoslavia, es elegido directamente cada cuatro años por el pueblo, lo que sin duda refuerza considerablemente su poder. Así, dispone de la iniciativa legislativa y presupuestaria local y es responsable de su cumplimiento. Su legitimidad directa determina que no pueda ser cesado por un voto de censura de la asamblea o consejo, pero tampoco él puede forzar la dimisión de este último. Como guardián de la legalidad puede impedir que la asamblea adopte una decisión presuntamente ilegal, pudiendo dirigirla una advertencia en este sentido. Si la asamblea no se aquietta a este requerimiento, el alcalde puede someter la cuestión a la decisión del Tribunal Constitucional. En efecto, según la Constitución, este tribunal es competente para, entre otras cosas, resolver sobre la conformidad de los reglamentos locales con la Constitución y las leyes.

---

<sup>3</sup> Véase <http://www.gov.si/svrp/2lok/pdf/a/2self/local.htm>

La ley también regula la actuación de la Administración municipal, patrimonio y financiación, servicios públicos municipales y la instauración de regiones. Estas últimas se contemplan como organizaciones de ámbito superior encargadas de asuntos locales. Su creación exige un acuerdo de dos tercios de los miembros de los consejos municipales afectados y su aprobación por ley. Facultativamente puede someterse la propuesta a referéndum local. Sus competencias se centran en cuestiones de interés local que afectan a una pluralidad de municipios: servicios municipales, suministro de energía, transporte, edificios y servicios de carácter social, tratamiento de residuos y basuras, desarrollo económico, especialmente en la agricultura, pequeñas empresas y turismo, etcétera. Sus órganos básicos son el consejo regional y el presidente regional. El consejo regional es el órgano decisorio supremo. Se integra por representantes elegidos por los consejos municipales, lo que es bien expresivo de su carácter derivado. Por su parte, el presidente es elegido por dicho consejo entre sus miembros. No está previsto que estas regiones ostenten potestad legislativa, lo que confirma su naturaleza esencialmente administrativa, más cerca de la autonomía provincial o departamental de otros países que de la autonomía regional al modo español o alemán. En todo caso, en el momento de escribir este comentario (febrero de 2006) estas regiones permanecen inéditas, con lo cual falta un segundo nivel de autonomía que actúe como complemento de los ayuntamientos.

Las haciendas locales están reguladas por la Ley 80/1994, de financiación municipal, varias veces reformada. Con arreglo a la misma, los municipios disponen de los ingresos procedentes de varios impuestos, como herencias y donaciones, del juego, transmisiones inmobiliarias, tributos municipales y una parte del impuesto de la renta. En realidad, y según el informe del Consejo de Europa antes reseñado, la financiación es claramente insuficiente, lo que dista de ser un problema exclusivo de este país. Los ayuntamientos eslovenos sólo se autofinancian en un 25 por 100, dependiendo en lo restante de subvenciones estatales. En concreto, no existen ingresos procedentes del impuesto sobre bienes inmuebles —uno de los recursos locales más extendidos en la Europa occidental— debido a la falta de un catastro para todo el territorio. Es más, el hecho de que las transferencias centrales constituyan el ingreso principal ha favorecido la desintegración de algunos municipios, como medio de exhibir un mayor grado de pobreza que justificase una mayor subvención.

## II. BIBLIOGRAFÍA

CONSEJO DE EUROPA. CONGRESO DE PODERES LOCALES Y REGIONALES, *Report on Local and Regional Democracy in Slovenia* – CG (8) 6 Part II. 30 May 2001 Rapporteurs: Gerhard Engel (Germany) and Owen Masters (United Kingdom).  
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887615&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

— *Recommendation 89 (2001) on local and regional democracy in Slovenia*. (31 May 2001).

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC\(2001\)089&Sector=sec-Congress&Language=lanEnglish&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC(2001)089&Sector=sec-Congress&Language=lanEnglish&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679)

CONSEJO DE EUROPA, *Slovenia: Structure and operation of local and regional democracy*. Report adopted by the.- Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in 1997. «Local and Regional Democracy».

<http://www.loreg.coe.int/en/view.asp?doc=369&lng=en&fmt=word>

STANKA SETNIKAR-CANKA, Stane Vljaj, y MAJA KLUN, *Local Government in Slovenia*, [http://lgi.osi.hu/publications/2000/25/Chapter\\_9.PDF](http://lgi.osi.hu/publications/2000/25/Chapter_9.PDF) en *Decentralization: Experiments and Reforms*. Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute. 2000. Chapter 6.

<http://lgi.osi.hu/publications/books/decentralization/EntireBook.pdf>

MIRKO VINTAR, Reengineering, *Administrative Districts in Slovenia*. Discussion Papers, núm. 11. Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute. 1999.

<http://lgi.osi.hu/publications/1999/43/11.PDF>