

Organización territorial de Grecia

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE GRECIA.—2.1. Rasgos generales: la insularidad, el Mediterráneo y los Balcanes.—2.2. Aproximación histórica.—2.3. La Constitución de 1975.—2.4. La evolución reciente de la organización territorial griega: el proceso de devolución de poderes y el Plan Capodistrias.—2.5. El estatuto jurídico territorial del Monte Athos.

I. INTRODUCCIÓN

Una conocida afirmación atribuida a Napoleón sintetiza una de las ideas de mayor arraigo en la Teoría Política de todos los tiempos: «*La política de los Estados se halla condicionada por su geografía.*» Como casi todo en el campo de la Filosofía, esta tesis había sido desarrollada extensamente por el pensamiento griego clásico y remozada por la actualización romana de aquella impresionante civilización. Así, la idea del territorio como clave para entender la política de los pueblos fue anticipada por Hipócrates en su *Tratado sobre los aires, las aguas y los lugares*; podemos encontrarla también en las *Historias* de Heródoto y, evidentemente, está presente en esa obra maestra del pensamiento político que es *La Política* de Aristóteles, que contiene un interesantísimo análisis de la relación existente entre los elementos geográficos y la estructura jurídico-política de los pueblos, incluyendo una certera reflexión acerca de la influencia del clima sobre la libertad de los hombres y su administración por el poder. La reflexión sobre el influjo de los elementos geográficos en la ordenación política fue incorporada por Estrabón, que relacionó el crecimiento del Imperio Romano con la ventajosa situación de la península itálica. La etapa medieval, lejos de considerarse como ese largo período de tinieblas para la civilización occidental, fue el *otoño*¹ que hizo posible la primavera renacentista en la que el pensamiento político impulsado por Maquiavelo prestó especial atención a la influencia de los elementos geográficos sobre la política, tesis que desarrolló entre nosotros Saavedra Fajardo, y

★ Letrado de las Cortes Generales.

¹ J. HUIZINGA, *El otoño de la Edad Media*, Editorial Alianza, Madrid, 1981.

que estará presente en la celeberrima obra de Montesquieu *El espíritu de las Leyes*.

En todo caso, las teorías que destacaron la importancia política de los elementos geográficos tendrán un desarrollo autónomo a partir de la obra de Herder *Filosofía de la Historia de la Humanidad*, que en 1783 plantó el primer embrión de una nueva Ciencia: la Geopolítica, llamada a un desarrollo fecundo en Alemania, donde crecería asociada a la obra de dos geógrafos, el Barón de Humbolt y Karl Ritter, y alcanzaría su cima en la obra de Federico Ratzel publicada en 1897 con el título *Geografía Política*. La geopolítica tendría un desarrollo diferente en el mundo anglosajón y en el continente europeo. En el primer caso, las teorías de Mackinder acerca del *heartland* engendrarían inmediatamente partidarios y detractores, mientras que en la Europa continental el sueco Kjellen desarrollaría en profundidad las tesis de Ratzel y daría forma al concepto de *raum* —espacio—. Este concepto en manos de Klaus Haushoffer daría paso a una de las concepciones más siniestras de la política, esto es, la que serviría de fundamento teórico a la deriva expansionista y totalitaria del nazismo: la teoría del *lebensraum* o espacio vital alemán, que había sido injustamente recortado por el Tratado de Versalles, lo que justificaría a corto plazo el *Anschluss* con Austria y las invasiones de los Sudetes y de Polonia. A largo plazo, esta teoría macabra conduciría a uno de los episodios más vergonzosos de la Historia de la Humanidad, cuyo comentario no viene al caso en estas líneas.

Este apretado e insuficiente recorrido por las más significativas teorías construidas en torno a la relación entre política y geografía constituye una clave necesaria para introducir el tema que nos ocupará en las páginas siguientes, como es la organización territorial de Grecia, en la que forzosamente convergen una serie de coordenadas geográficas e históricas de las que no podemos prescindir si queremos presentar un análisis profundo de la materia. Sin perjuicio de que no sea ésta la sede idónea para teorizar sobre la necesaria influencia de los elementos geográficos en la decantación por una u otra forma de gobierno y, sobre todo, de organización territorial, es evidente que la condición mediterránea es una variable de enorme influencia en la ordenación jurídica del territorio griego. De la misma manera, la insularidad condiciona sobremanera la estructura administrativa de Grecia y, evidentemente, es un rasgo esencial y definitivo en el caso de Chipre. En el caso de Grecia, también la variable balcánica debe entrar necesariamente en la ecuación para recordarnos que los estrechos del Bósforo y Dardanelos y las islas del Mar Egeo fueron desde la Antigüedad lugar de paso y encrucijada entre Oriente y Occidente, a la vez que punto neurálgico de los aprovechamientos comerciales, lo que confiere a la región esa condición de mosaico de culturas y pueblos, aunque también de zona geoestratégica sensible.

Por tanto, lejos de pretender la defensa de un rígido apriorismo que condicione la estructura jurídico-política de los Estados a las variables geográficas que los definen, considero prudente introducir nuestra reflexión con una llamada de atención acerca de la relevancia que en el caso de Grecia tiene los condicionantes geográficos para entender lo que fue y lo que es Grecia des-

de la perspectiva de su organización territorial, sin perder de vista que la ecuación Poder-Territorio no admite una única solución, sino que, como salta a la vista, son numerosos los elementos que entran en juego en la definición constitucional de la estructura administrativa. Así, no se trata de defender un determinismo simplista, pero tampoco de obviar lo que a todas luces revela la trayectoria política de los pueblos. «*La geografía* —escribió Ortega y Gasset— *no arrastra a la Historia: solamente la incita.*»

II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE GRECIA

2.1. Rasgos generales: la insularidad, el Mediterráneo y los Balcanes

A partir de las reflexiones que nos han servido como punto de partida, nos adentramos en el examen de la organización territorial de Grecia esbozando, en primer lugar, algunas características generales del territorio griego que nos servirán para entender su actual organización territorial:

- El territorio griego presenta como primera característica, que necesariamente condiciona cualquier organización administrativa del mismo, su condición de país mediterráneo. Grecia está situada en el sureste de Europa, en la confluencia de tres continentes: Asia, África y Europa. Tiene frontera con Albania, Macedonia, Bulgaria y Turquía, lo que, ciertamente, confiere al territorio griego el carácter de enclave geoestratégico fundamental, como demuestra un breve repaso a la historia del continente europeo desde la antigüedad clásica hasta nuestros días. El carácter de punto neurálgico del comercio y la defensa que tienen los países ribereños del Mediterráneo es la clave explicativa de los balbuceos políticos que durante siglos han condicionado la región geográfica del actual Estado griego.
- Junto a la condición de Estado mediterráneo, Grecia presenta como característica relevante desde el punto de vista geopolítico una fisonomía territorial dominada por la insularidad. Más de dos mil islas y quince mil kilómetros de costa definen el territorio griego, que se divide a estos efectos en tres regiones naturales: la continental, la peninsular y la insular. La última representa un 25 por 100 de la superficie total, mientras que la región continental se caracteriza por ser una zona montañosa dominada por la Cordillera del Pindo, cuyas cimas exceden los 2.500 metros, y el Macizo del Olimpo, en el que se encuentran las cumbres más altas del país. La región peninsular, al Sur, se une al continente por el istmo de Corinto y termina en Matapán. En el Nordeste se encuentra la península Calcirica, que se proyecta hacia el Sureste, sobre el Mar Egeo. En cuanto a la región insular, comprende las Islas Jónicas, las de Tasos, Lemnos, Samotracia, Eubea, Cícladas, Mitilene, Quíos, Samos, Rodas y las Espóradas. Al Sur, en el mar Mediterráneo, se encuentra la

mayor de las islas, Creta, con más de 8.000 kilómetros cuadrados de superficie.

- En tercer lugar, no podemos pasar por alto, si pretendemos comprender la organización territorial actual de Grecia, el trasfondo histórico del país, íntimamente ligado a su localización estratégica en la región balcánica. Evidentemente, no es materia del presente trabajo realizar un examen exhaustivo de la historia de Grecia, sin perjuicio de lo cual es imprescindible apuntar aquí que antes de la independencia del país los avatares históricos que sacudieron Europa central estuvieron siempre dominados por corrientes políticas que ansiaban el control sobre un espacio privilegiado de poder territorial como es la península balcánica y el mar Mediterráneo. Todo ello explica que la historia política de Grecia esté vinculada a la de los imperios y potencias centroeuropeas circundantes, lo que también condicionará, indudablemente, la organización territorial en el permanente juego de equilibrio entre las fuerzas centrípetas, necesariamente aliadas de los grupos políticos partidarios de la unificación e independencia del país, y las fuerzas centrífugas, bajo la forma de oligarquías locales que aprovechaban la irregularidad del territorio para intentar afianzar núcleos locales de poder que quedasen al margen del inevitable proceso de expansión del sistema liberal que se imponía al calor de las grandes revoluciones europeas del siglo XIX.

2.2. Aproximación histórica

Para abordar la estructura territorial de Grecia, tal y como se encuentra diseñada por la vigente Constitución y por las reformas legislativas de los últimos años, es imprescindible realizar un breve recorrido histórico en el que, forzosamente, dirigiremos una mirada retrospectiva a la Grecia clásica, más como fuente de inspiración que por su verdadera relevancia en la organización administrativa moderna.

Dos iconos gráficos nos permiten acercarnos a la sociedad y estructura política de la Grecia clásica en el período de apogeo de la ciudad-estado. En primer lugar, el esplendor sereno del Partenón, que fue consagrado a la diosa protectora de la ciudad, símbolo de la inteligencia y la técnica al servicio de la belleza. Los frisos recogieron la herencia pétrea de una civilización inmortal y en el trabajo de Fidias quedó encarnado uno de los testimonios plásticos más explícitos para reflexionar sobre la política y la sociedad en la Grecia clásica y, en definitiva, sobre su capital aportación a la cultura universal. Los frontones representan el nacimiento de la diosa armada de la cabeza del mismo Zeus y su victoria sobre Poseidón en la disputa por el patronazgo del Ática. Las metopas representan la lucha de los humanos contra los centauros y el triunfo del hombre sobre la bestia. El largo friso muestra una procesión de las Panateneas, con el desfile de hermosos ciudadanos atenienses, en orden sereno y reflejando una atmósfera de apacible felicidad.

El segundo icono gráfico para aproximarnos a la concepción de la belleza en la Grecia clásica lo encontramos en la oración fúnebre que Tucídides pone en boca de Pericles, como elogio a los caídos en el primer año de la guerra del Peloponeso: *«amamos la belleza con sencillez y el saber sin relajación»*, describe Pericles pausadamente, trazando el cuadro de la Atenas democrática: igualdad y prestigio, libertad y respeto a las leyes, esfuerzo privado y contribución pública, digno nivel de vida material y valor en la batalla, razón y acción. Una filosofía humanista que, destilada por la cultura romana y recuperada por la Escolástica, pasaría a impregnar definitivamente nuestra forma de vida y nuestra civilización.

Estos dos iconos plásticos, la majestuosidad del Partenón y la belleza lírica de la oración fúnebre de Pericles, constituyen un antecedente más que suficiente para entender la solemnidad con la que se presenta en Europa el pueblo griego que, sin embargo, se verá inevitablemente lastrado por las tensiones derivadas de la división del Imperio romano, dando paso al secular Imperio Griego Medieval o Imperio Bizantino. Esta nueva forma política caerá definitivamente en manos del Imperio otomano en 1453, permaneciendo bajo dominación turca hasta el triunfo de los movimientos independentistas de principios del siglo XIX. Grecia será el primer Estado-Nación emanado del antiguo Imperio otomano tras la guerra revolucionaria de la independencia que comienza en 1821 y que, tras numerosas vicisitudes, termina con el establecimiento del Estado griego en 1831. La confluencia de las corrientes de pensamiento político liberal, junto con el movimiento de emancipación romántico, explican en gran medida el proceso político y militar del que surge Grecia como Estado independiente y, al mismo tiempo, explican también el primer escenario en el que se plantea el dilema acerca de la organización territorial para hacer frente a los poderes locales que presentaban una dura resistencia a la sumisión a una autoridad central.

El primer gobernante de la Grecia independiente será Ioannis Capodistrias, a quien corresponderá la ardua tarea de reorganizar administrativamente las áreas liberadas (el Peloponeso y algunas islas). Para ello, tal y como podemos observar también en otros procesos históricos, se establecerá una administración fuertemente centralizada capaz de romper los lazos de dependencia y vasallaje con los notables de la Grecia continental y de algunas islas que ocuparon cargos durante la administración provincial, característica del Imperio otomano. Los intentos de cuño revolucionario por establecer gobiernos asamblearios de circunscripción provincial con el fin de sustituir la autoridad de las viejas oligarquías fracasaron precisamente por el enfrentamiento entre facciones rivales todavía apegadas a los viejos principios políticos que la Revolución había pretendido erradicar aunando los esfuerzos por la independencia a los relativos a la reforma liberal del país. Capodistrias, venciendo la resistencia de parte de aquellos viejos gobernadores celosos de poder, procedió con firmeza en el empeño de reorganizar territorialmente el joven Estado. A estos efectos, el Peloponeso quedó dividido en siete departamentos y las islas divididas a su vez en seis departamentos. Cada uno de estos departamentos se subdividía en provincias y éstas a su vez en pueblos y ciu-

dades que constituían el último núcleo de las actividades administrativas dominadas por el poder central.

Al frente de cada uno de los departamentos se situaron las comisiones extraordinarias que representaban el poder del gobierno central en cada ámbito territorial y sustituían así a los malogrados gobernadores locales, portadores todavía de valores y principios políticos del período anterior, a pesar de su decisiva participación en la guerra de la independencia. Estas viejas autoridades locales fueron, por tanto, sometidas a la jurisdicción de los oficiales del Estado central, reduciéndose cualquier atisbo del poder autocrático de las oligarquías protegidas, lo que explica el enorme recelo de la nobleza desplazada hacia la nueva estructura política y territorial y, en última instancia, explica el fatal desenlace de Capodistrias, asesinado por dos miembros del clan Mavromichalis, nobles del Peloponeso que pretendían de esta forma sangrienta recuperar su influencia política sacrificada por el necesario tránsito a la modernidad.

Capodistrias fue sustituido por Otón I, hijo del rey Luis de Baviera, primer rey de la Grecia moderna, impuesto por las llamadas «fuerzas protectoras» (Inglaterra, Francia y Rusia) que pretendían asegurar alrededor de un trono de consenso la estabilidad de la región. Este primer monarca griego adoptó un sistema de administración todavía más autoritario y centralizador que el de su predecesor, tomando decisiones a las que quedaba asociada la articulación del sistema de autonomía local y municipal que, en cierta medida, había sido respetado en el período precedente. No obstante, algunos historiadores griegos² sostienen que las acusaciones de centralismo son falsas y deliberadamente exageradas por los oponentes políticos del nuevo rey y que las medidas no tuvieron un alcance tal letal para la administración local y municipal. En cualquier caso, el monarca se rodeó de una administración imbuida por principios organizativos germánicos y procedió a trasladar la capital a Atenas que hasta entonces era poco más que una ciudad semidesierta. Los nobles que sobrevivieron a los cambios administrativos de los nuevos gobernantes se vieron obligados a trasladarse a la nueva capital y a participar en el gobierno central actuando como intermediarios entre las nuevas autoridades del Estado y las regiones periféricas del país. En el balance de aciertos de esta nueva estructura administrativa hay que situar importantes avances hacia la modernización de la burocracia y de la organización política del país. Sin embargo, las decisiones adoptadas en este período contribuyeron también a generar una cierta cultura de clientelismo político que se consolidó en la vida económica, administrativa y política griega durante al menos dos siglos.

En menos de un siglo el territorio griego quedó sometido a una autoridad central que inmediatamente puso en marcha la construcción de una tupida red de comunicaciones y medios de transporte cuyo necesario punto de convergencia era la capital. Cualquier decisión, incluso de alcance clara-

² W. KALDIS, *John Capodistrias and the modern greek State*, The State Historical Society, Department of History, Universidad de Wisconsin, 1963.

mente local, era adoptada por las autoridades centrales que sometieron a la población a una fuerte presión fiscal con el fin de financiar las medidas ligadas a la modernización e industrialización del país. Tal como pone de manifiesto Kapsi³, a pesar de los distintos intentos que desde el establecimiento de la República en 1924 se sucedieron para conseguir la descentralización administrativa del país, aquella administración centralizada impuesta por los soberanos decimonónicos nunca ha podido ser sustituida por otros principios de organización territorial. Probablemente la razón fundamental podemos encontrarla en el arrastre de poderosas categorías históricas sedimentadas en la cultura política, aunque también en el miedo a las consecuencias geopolíticas que podrían asociarse a una mayor autonomía local o regional, en la medida en que la unidad nacional explica el diseño coherente de la mayor parte de las políticas públicas. Como consecuencia de esta férrea centralización, la disparidad regional y la hidrocefalia administrativa constituyen algunos de los problemas recurrentes a los que se enfrenta la clase política griega, en la medida en que el proceso de urbanización y crecimiento demográfico así como el éxodo rural han sobredimensionado las estructuras burocráticas de la capital en perjuicio de las regiones periféricas que han sufrido la falta de autonomía suficiente para enfrentar con criterio propio los problemas cotidianos de administración.

Un breve repaso por la historia constitucional griega en el siglo xx nos permite comprobar que a pesar de que la administración autónoma en las comunas y municipios fue establecida tempranamente en Grecia, nunca existió un verdadero nivel regional de autonomía dotado de órganos de gobierno propios.

Así, el artículo 107 de la Constitución de 1927 establecía la división del Estado en distritos regionales en los que los ciudadanos pudiesen administrar directamente los asuntos locales en los términos previstos en la ley. Sin embargo, dicha ley nunca llegó a aprobarse haciendo imposible la aplicación del citado precepto constitucional.

En la Constitución de 1952 encontramos un artículo similar al anteriormente citado, como es el artículo 99, en el que se prevé que la organización del Estado descansa en el principio de descentralización administrativa y autonomía local en los términos previstos en la ley. Sin embargo, el artículo añade que la elección de las autoridades municipales y locales debe verificarse por sufragio universal. La idea que preside este texto constitucional es la división del país en distritos regionales con un considerable grado de autonomía, a pesar de lo cual el proyecto fracasa en la práctica y es directamente abandonado tras el golpe de estado que sitúa a los militares en el poder en 1967, iniciándose el período conocido como el Régimen de los Coroneles.

En 1968 un texto con pretensiones de convertirse en la norma fundamental llegará a ser conocido como la «pseudo-constitución» en la medida en que es fruto de la dictadura militar y responde, por tanto, al concepto de

³ M. KAPSI, *Recent administrative reforms in Greece: attempts towards decentralization, democratic consolidation and efficiency*, Working paper of the John F. Kennedy School of Government.

Constitución meramente nominal o semántica. Sin embargo, esta Constitución de 1968 reconoce igualmente el principio de descentralización y la división del Estado en distritos regionales atendiendo a criterios geográficos, económicos, y a la política de transporte. Resulta sorprendente que un gobierno autoritario tuviese la intención de emprender una verdadera política descentralizadora, de la misma forma que resulta difícil concebir autoridades locales que funcionasen con verdadera autonomía con respecto al poder central en el marco de una dictadura militar.

2.3. La Constitución de 1975

El marco jurídico-político por el que se rige la actual organización territorial griega está presidido por la Constitución de la República Helénica de 1975, que puede considerarse como una restauración de la democracia parlamentaria en Grecia y un primer intento serio y consciente de poner en práctica el principio de descentralización territorial. Sin embargo, es imprescindible tener en cuenta la crucial reforma constitucional de 1986 que inicia el que muchos autores han denominado proceso de «devolución de poderes» en Grecia, evocando con ello una denominación extendida en el Derecho constitucional comparado para referirse a los procesos administrativos de descentralización y reconocimiento de la autonomía local y regional. Tomando como referencia, por tanto, el régimen constitucional resultante de esta reforma en 1986, podemos señalar que son los artículos 101 y 102 de la Norma Fundamental griega los que recogen la síntesis de los principios organizativos del Estado, mientras que el artículo 105 se refiere en particular a la situación del Monte Athos, en la que nos detendremos en la última parte de nuestra exposición.

El artículo 101 de la Constitución griega dispone que la administración del Estado se organiza sobre la base del principio de descentralización. Al mismo tiempo, este precepto recoge el enunciado del constitucionalismo histórico griego al que nos acabamos de referir para afirmar que la división administrativa del país se construye sobre la base de las condiciones geoeconómicas, sociales y de transporte. Esta constante referencia a las condiciones de transporte como determinantes de la división administrativa de Grecia se explica por la dificultad de comunicación y desplazamiento que conlleva el hecho insular, lo que impone una cautelosa atención a esta circunstancia para evitar el aislamiento de una parte del territorio nacional. Este mismo precepto concluye afirmando que las autoridades regionales del Estado tendrán una competencia genérica de decisión para los asuntos de su respectiva circunscripción. Asimismo, prevé el precepto que los servicios centrales, aparte de las competencias especiales que les estén reservadas, establecerán las directrices generales para asegurar la coordinación de las autoridades regionales y ejercer sobre éstas el control que establezca la ley.

En términos constitucionales este precepto encierra una proclamación bienintencionada pero vacía de contenido si no se traduce en las correspon-

dientes normas jurídicas que hagan efectivo el entronizado principio de descentralización administrativa. La mera proclamación de este principio puede quedarse en una sencilla declaración de intenciones sin concreción en el resto del texto constitucional o, lo que es más importante, sin aplicación pormenorizada en el conjunto de las normas por las que se rige la estructura administrativa griega. Sin embargo, podemos comprobar que en el constitucionalismo comparado es relativamente frecuente que una mera afirmación del principio de descentralización no tenga ulteriores consecuencias en el texto constitucional, reflejando así una suerte de incertidumbre del constituyente acerca de uno de los grandes desafíos a los que deberían enfrentarse los poderes constituidos, como es la forma concreta en que dicho principio de descentralización se pone en práctica. La afirmación del apartado tercero del artículo 101 encierra el tradicional equilibrio entre la proclamación de la autonomía local, que es la consecuencia necesaria del principio de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, y el establecimiento de instrumentos de control que eviten la dispersión de criterios de las autoridades locales con respecto al poder central. En esta línea, el gran debate de los procesos de descentralización se encuentra siempre vinculado a esos instrumentos de control que se reserva la autoridad central, en la medida en que tales controles pueden suponer una mera tutela jurídica o de legalidad, o bien constituir una auténtica tutela de oportunidad. En el primer caso estaríamos ante una verdadera autonomía regional o local, ya que los controles de legalidad son una manifestación más de la supremacía constitucional que corresponde al Estado central. Sin embargo, si se establecen instrumentos de tutela de oportunidad no podríamos hablar propiamente de descentralización sino más bien de una mera desconcentración de funciones. Pues bien, el precepto citado de la Constitución griega no se decanta por una alternativa u otra, sino que se limita a remitir a la regulación por ley el establecimiento de instrumentos de control.

El precepto esencial para entender la estructura territorial de la administración griega es el artículo 102 de la Constitución, que presenta los principios fundamentales de la organización del Estado en esta materia. El primer apartado dispone que la gestión de los asuntos locales es competencia de las entidades locales, cuyo primer grado está constituido por las comunas y los municipios. Tras fijar este primer nivel de administración territorial, la Constitución se remite a la ley para la determinación de los restantes grados o niveles de descentralización.

El apartado segundo del artículo 102 tiene, a la vista de la historia constitucional griega, una importancia crucial para la puesta en acción del mencionado proceso de devolución de poderes, en la medida en que dispone que las entidades locales gozan de autonomía administrativa y prevé que sus autoridades serán elegidas por sufragio universal y secreto, lo que excluye fórmulas desconcentradas del poder central que enmascaren una organización fuertemente centralizada como la que conoció Grecia a mediados del siglo XIX.

Este mismo precepto constitucional prevé la creación de entidades locales dotadas de personalidad jurídica y surgidas de la unión de otras entidades.

Así lo establece el apartado tercero en el que se prevé la creación de uniones de entidades locales con vistas a la ejecución de obras o a la prestación de servicios públicos. Esta suerte de mancomunidades previstas en la Constitución deben ser desarrolladas por ley con el condicionamiento constitucional de establecer un sistema de administración en el que estén representados proporcionalmente a su población los municipios o comunas que se fusionen en una entidad superior.

El apartado cuarto del artículo 102 se refiere a la participación en la administración de los entes locales de segundo grado de representantes elegidos por organizaciones profesionales, científicas y culturales, así como representantes de la administración estatal, con el límite de un tercio del número total de miembros de la corporación local.

El artículo 102, en su apartado quinto, concreta lo dispuesto en el artículo 101 en lo que se refiere a los mecanismos de control de los órganos centrales sobre las entidades locales, si bien sigue moviéndose en la incertidumbre acerca del alcance de tales instrumentos de tutela. En este sentido, dispone que el Estado ejerce tutela sobre las entidades locales, si bien no debe obstaculizar la iniciativa ni la libertad de acción de éstas. El mismo precepto hace referencia al más intenso de estos instrumentos de tutela, con un perfil marcadamente coactivo, como son las sanciones de suspensión y revocación de los órganos electivos de las entidades locales. La cláusula de salvaguardia constitucional de la autonomía local se limita a afirmar que tales sanciones no se impondrán, excepto en el caso de la destitución automática, salvo que medie dictamen favorable de un consejo compuesto en su mayoría por magistrados ordinarios.

Finalmente, el apartado sexto del artículo 102 dispone que el Estado procurará asegurar a las entidades locales los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Empleando la misma técnica de remisión a una ley posterior, el precepto termina afirmando que la ley regulará las modalidades de transferencia a estos organismos del producto de los impuestos y tasas que se establezcan a su favor y se perciban por el Estado, así como las modalidades de reparto de dicho producto entre estas entidades.

A la vista de esta configuración constitucional de la organización territorial de Grecia, podemos destacar que se trata de una estructura presidida por categorías más propias del Derecho administrativo que del Derecho constitucional en sentido estricto. Efectivamente, si la reforma emprendida en 1986 tenía como finalidad incorporar en la Constitución griega un principio efectivo de descentralización territorial, se hizo a través de la técnica administrativa de la creación de entidades locales dotadas de cierta autonomía y protegidas por una mera garantía institucional en el sentido de Carl Schmitt, si bien sometidas todavía a un importante principio de tutela por parte del poder central. Podemos afirmar, por tanto, que la autonomía constitucionalmente garantizada y respaldada por mecanismos jurídico públicos más intensos que una mera garantía institucional no alcanza todavía el texto constitucional griego si bien puede considerarse una meta a largo plazo de la que son hitos decisivos las reformas legislativas emprendidas a partir de 1994 y que pasamos a analizar en el siguiente apartado.

2.4. La evolución reciente de la organización territorial griega: el proceso de devolución de poderes y el Plan Capodistrias

Tras la incorporación en 1986 de las reformas constitucionales a las que hemos aludido anteriormente, se define por vía legislativa la estructura de las regiones en las que se divide el territorio griego a efectos también de planificar su convergencia social y económica como consecuencia de la incorporación de Grecia a las Comunidades Europeas. Sin embargo, los hitos legislativos que verdaderamente inician el proceso de descentralización territorial son las leyes dictadas a partir de 1994, fruto de las cuales se articula la división del Estado griego en tres niveles de administración territorial. Por tanto, sintetizando enormemente el entramado legislativo que ha ido dando los sucesivos pasos de cara a la descentralización de la Administración, podemos referirnos a las siguientes normas jurídicas:

- Ley 1416/1984, dictada para el impulso del primer nivel de autoridades locales.
- Ley 1622/1986, que establece la primera división racional del país en Regiones.
- Ley 2218/1994, modificada y completada por la Ley 2240/1994 y por la Ley 2307/1995, que crean y disciplinan las autoridades locales de segundo nivel.
- Decreto Presidencial 410/1995, por el que se aprueba el código municipal y comunal que establece la normativa fundamental por la que se rigen las entidades locales de primer nivel denominadas municipios y comunas.
- Decreto Presidencial 30/1996, que codifica la legislación relativa al segundo nivel de autoridades locales en un único cuerpo legal.
- Ley 2503/1997, que establece el ámbito territorial de la región como un nuevo nivel descentralizado para la prestación de servicios públicos estatales.
- Ley 2539/1997, que crea nuevas comunidades y municipios a partir de la fusión de los existentes previamente en cada prefectura.
- Ley 2647/1998, de transferencia de competencias del Estado a las regiones y a las autoridades locales.
- Un paquete de medidas legislativas adoptadas entre 1998 y 2001 establecen la legislación de transferencia de poderes hacia las regiones y las autoridades locales.

Este conjunto de medidas legislativas puede considerarse la síntesis del proceso normativo de descentralización territorial en Grecia, en el que es importante distinguir dos etapas fundamentales. Por una parte, las reformas emprendidas en 1994 que tienen por objeto el establecimiento de un segundo nivel de administración local convirtiendo las antiguas prefecturas en autoridades territoriales gobernadas por un consejo electivo. Al mismo tiempo, las Leyes de 1994 sientan por primera vez el principio de responsabilidad de las regiones en el desarrollo de la legislación estatal y en la puesta en prác-

tica de las políticas públicas diseñadas por la autoridad central. En segundo lugar, la legislación de 1997, dictada en el marco del llamado plan *Capodistrias*, cuya finalidad es simplificar el panorama administrativo de los entes más cercanos a los ciudadanos mediante una fusión obligatoria de las comunas y municipios existentes con el objetivo de conseguir su integración en unidades territoriales superiores y capaces de prestar un servicio público más racional y eficiente, evitando la multiplicación innecesaria de costes burocráticos así como la tantas veces criticada hidrocefalia de la administración griega.

Con arreglo al entramado normativo que acabamos de describir, podemos pasar a exponer en términos sintéticos las características esenciales de la organización territorial griega tanto en los primeros niveles de administración local como en el nivel regional.

El primer nivel de gobierno local está integrado por municipios y comunas que responden a la previsión del artículo 102 de la Constitución, en virtud del cual se establece un mandato claro a tales entidades locales de hacerse responsables de la administración de los asuntos que entran en su ámbito territorial de competencias. Sin embargo, la existencia de una pléyade de entidades de primer nivel, en muchos casos fruto de la acumulación de reformas administrativas del pasado y, en gran medida, aquejadas de algunos de los más perniciosos vicios de la burocracia local, condujo al Gobierno a aprobar la Ley 2539/1997, sobre creación de autoridades locales de primer nivel, haciendo realidad el ya mencionado Plan *Capodistrias*. El instrumento fundamental puesto en práctica por dicho Plan fue la fusión obligatoria de comunas y municipios existentes, dando así nacimiento a nuevas entidades municipales que admitían una subdivisión en distritos municipales o comunales cuya circunscripción coincide exactamente con la de las comunas y municipios extinguidos como consecuencia de la fusión. Sin embargo, el Plan *Capodistrias* revela una vocación de reforma administrativa mucho más ambiciosa y que pasamos a exponer de manera sintética por su importancia para entender el devenir de la estructura territorial de Grecia en los últimos años.

- En primer lugar, el Plan persigue la modernización administrativa en términos generales con el fin de proporcionar a los ciudadanos de las zonas urbanas y rurales servicios públicos suficientes y de alta calidad.
- El segundo objetivo del Plan es promover el papel de las autoridades locales y de sus cargos electos elevando el nivel de responsabilidad en la gestión de los asuntos públicos de las distintas entidades locales.
- Para conseguir estos objetivos, el Plan diseña también un marco normativo que garantice la independencia administrativa y financiera de las autoridades locales, así como los mecanismos necesarios de coordinación de la inversión pública para la creación de infraestructuras y servicios públicos de alcance territorial.
- En esta misma línea, se persigue el fortalecimiento de los recursos internos de las regiones, como una condición necesaria para el desarrollo continuo y sostenido de los distintos niveles de administración local,

aprovechando las economías de escala que se generen en los costes operativos y en los recursos humanos.

- En última instancia, el Plan persigue promover la transparencia en la gestión pública, especialmente en lo que se refiere al manejo de fondos públicos, así como garantizar la legitimidad de los gobernantes locales mediante el fortalecimiento de la responsabilidad política de las autoridades de cada nivel frente a los ciudadanos.

Con arreglo a estos objetivos fundamentales, la Ley de 1997 que puso en práctica el Plan *Capodistrias* dispuso la reducción drástica del número de comunas y municipios existentes, garantizando la representación de las entidades locales extinguidas en los nuevos entes surgidos de la fusión.

Por lo que se refiere a las autoridades que integran el gobierno de las entidades locales de primer nivel, debemos destacar que cada comuna está gobernada por un Consejo comunal (*simvoulío*) que se configura como el órgano colegiado de decisión de la política local. El número de representantes en el Consejo comunal depende de la población y oscila entre 7 y 11 miembros. Al frente de la comuna se encuentra también el Presidente Comunal, al que se le atribuye la función de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo.

En cuanto a los órganos de gobierno municipales, podemos identificar una estructura similar a la de las comunas. En primer lugar, el Consejo municipal (*dimotiko simvoulío*) compuesto por entre once y cuarenta y un miembros elegidos por un período de cuatro años mediante sufragio universal directo, de tal forma que los tres quintos provienen de la lista mayoritaria y dos quintos de las listas siguientes con arreglo a un sistema de representación proporcional. El poder de ejecución de las políticas públicas adoptadas por el consejo corresponde al Alcalde (*dimarchos*), resultando elegido para ocupar dicho cargo el cabeza de lista de la candidatura más votada. El alcalde se rodea de un órgano de gobierno de naturaleza similar a un ejecutivo municipal al que podemos denominar Comisión de gobierno municipal (*dimarchiaki epitropi*), cuyos miembros son nombrados directamente por el Alcalde que ocupa la presidencia y dirige sus funciones, relativas todas ellas a la ejecución de políticas públicas municipales. Este órgano se compone de un mínimo de dos miembros y un máximo de seis.

El segundo nivel de la administración local está representado por las llamadas prefecturas que constituyen la evolución de los anteriores departamentos. Grecia se divide a estos efectos en 51 prefecturas, que representan el nivel intermedio de administración local y adoptan la forma de personas jurídicas de derecho público. La circunscripción de cada una de estas autoridades locales coincide con el distrito territorial de una prefectura, con la excepción de las llamadas autoridades expandidas, que se sitúan al frente de más de una prefectura territorial. Éste es el caso de las autoridades de Atenas-Pireo, Rodopi-Evros, y Drama-Kavala-Xanthi. Cada una de estas autoridades locales tiene jurisdicción sobre un territorio integrado por más de una prefectura denominándose cada una de éstas *distrito de prefectura* a efectos de su representación en los órganos de gobierno. En determinados casos, en el

marco de estas autoridades locales de segundo nivel, la Ley prevé la creación de unidades administrativas menores denominadas *eparchion* fundamentalmente en las regiones insulares y en las áreas más alejadas de cada una de las prefecturas, con el objetivo, siempre presente, de evitar el aislamiento territorial de las zonas más remotas del país.

En cuanto a los órganos de gobierno de las autoridades locales de segundo nivel, podemos destacar en primer término la existencia de un Consejo de prefectura que es responsable del desarrollo de las políticas públicas de interés para el ámbito territorial correspondiente, con la excepción de aquellas encomendadas en exclusiva al Prefecto o a la Comisión de prefectura. En cuanto al Prefecto, ejerce la autoridad local en su ámbito territorial correspondiente y asume el desarrollo y la ejecución de las políticas aprobadas por el Consejo. En aquellos casos en los que se hayan creado divisiones territoriales menores denominadas *eparchion*, se establece también una comisión específica para su representación singular. En cada una de estas unidades territoriales menores se prevé la creación de la figura del *eparchos* que se sitúa al frente de la administración territorial y al que le corresponde la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno de la prefectura. A su vez, en cada una de estas entidades locales de segundo nivel existe un Consejo Económico y Social que se configura como órgano consultivo en materias de índole socioeconómica, y que está integrado por representantes de la unión de entidades locales menores, organizaciones sindicales y patronales, cámaras de comercio, organizaciones científicas y otras asociaciones. En última instancia el Prefecto distribuye las tareas de gobierno entre una Comisión de prefectura dirigida por él mismo e integrada por cuatro miembros en aquellas administraciones cuyo Consejo tiene hasta 25 miembros o por seis miembros si la composición del Consejo es superior.

En cuanto al tercer nivel de administración descentralizada en Grecia, debemos hacer referencia al nivel regional, en el que se integran las trece regiones en las que se divide el territorio griego y que reciben el nombre de *periphéria*. Tales regiones son: Ática, Macedonia Occidental, Macedonia Oriental y Tracia, Macedonia Central, Epiro, Tesalia, Islas Jónicas, Sterea Hellas (Grecia Central), Grecia Occidental, Peloponeso, Egeo Norte, Egeo Sur y Creta.

En cuanto a los órganos de gobierno de las regiones hay que destacar en primer lugar la figura del Secretario General de la región (*genikos grammateas*) que es el representante del Gobierno central en el ámbito de la región y asume la responsabilidad de poner en marcha las políticas públicas adoptadas por dicho Gobierno. El Secretario General dirige la administración regional y todos sus departamentos, y se sitúa al frente de los principales servicios públicos prestados por la autoridad central en su ámbito territorial: la seguridad pública, los servicios portuarios, etc. Es, a su vez, el presidente del Consejo Regional y del Fondo para el Desarrollo Regional. Además de estas competencias generales de dirección de la política gubernamental en su área territorial correspondiente, tiene atribuidas las funciones de programación, coor-

dinación y supervisión de los servicios públicos regionales y le corresponde también la supervisión de las autoridades locales.

El segundo órgano de gobierno de las regiones es el Consejo Regional (*peripheriako simvoulío*) que asume las competencias de planificación democrática en la región, y ejerce funciones como la formulación de propuestas a los órganos de gobierno centrales en relación con las políticas públicas nacionales que tienen incidencia en la región, la elaboración del plan de desarrollo regional a medio plazo incorporando las propuestas realizadas por las autoridades locales y, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, la elaboración de los Planes de desarrollo de la administración de prefectura en los términos previstos en la Ley, etc. El Consejo Regional está integrado por el Secretario General de la región, que actúa como presidente, los presidentes de las autoridades de segundo nivel que comprenden más de una prefectura, y los restantes prefectos de la región, un representante de cada una de las uniones locales de municipios y comunas existentes y un representante de las entidades regionales de las siguientes organizaciones: las Cámaras de Comercio, la Cámara Técnica de Grecia, la Cámara Geotécnica de Grecia, la Cámara Financiera de Grecia, la Administración superior de los funcionarios públicos, la Confederación Panhelénica de la Unión de Cooperativas Agrarias y la Confederación Panhelénica de Trabajadores.

La organización interna de cada una de las administraciones regionales está presidida por un principio burocrático de organización del trabajo en virtud del cual se crean varias direcciones administrativas al frente de las cuales se sitúa un director general, y que asumen competencias sobre ámbitos funcionales específicos de la política regional. Al frente de esta compleja estructura administrativa se encuentra la oficina del Secretario General de la región que asume la jefatura de todo el personal y de todo el entramado burocrático.

En definitiva, la estructura territorial de la República Helénica nos permite constatar que se trata de una organización presidida por un principio de descentralización administrativa que tiene un perfil similar al de los gobiernos municipales en la mayor parte de los países europeos, pero que sin duda está muy lejos todavía de alcanzar un verdadero grado de autonomía territorial que nos permita hablar de un estado regional o cuasi federal. Las directrices esenciales sobre la que gira el entramado organizativo diseñado por la legislación griega recuerdan en gran medida la estructura de los Ayuntamientos en España, especialmente a partir de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de *medidas para la modernización del gobierno local*, en los que se pretende reproducir el esquema tradicional de división de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo sin que exista propiamente una distribución material de competencias capaz de hacer realidad este sistema, a diferencia de lo que ocurre en las Comunidades Autónomas, que, al igual que los Estados miembros de una federación, sí reproducen cabalmente este esquema de distribución del poder. Efectivamente, podemos constatar cómo las autoridades locales de primer nivel están dirigidas por una figura omnipotente como es el presidente comunal y municipal, que se rodea de un órgano de perfil híbri-

do entre lo legislativo y lo meramente ejecutivo, de manera que el Consejo comunal o municipal es al mismo tiempo órgano de gobierno corporativo y órgano «pseudo legislativo» de la entidad. Esta distorsión se pretende mitigar en el nivel municipal y en el nivel de prefectura mediante la creación de un órgano ejecutivo atípico como es la Comisión de Prefectura o la Comisión Municipal en su caso, dirigidos por los respectivos presidentes e integrados por un número menor de miembros con el fin de distinguir la gestión propiamente ejecutiva de la meramente deliberante o de aprobación de normas locales.

Muy distinto es, sin embargo, el nivel de administración regional en el que no podemos encontrar siquiera un atisbo de autonomía constitucional, sino una mera organización desconcentrada del poder central, encomendada a un Secretario General que actúa a todos los efectos como representante y delegado del Gobierno en dicha región. La «ficción» de rodear a dicho Secretario General de un órgano colegiado de naturaleza consultiva y de integración puramente corporativa y no electiva no produce ninguna consecuencia de orden constitucional en lo que se refiere a la descentralización de poderes y, por tanto, no pasa de ser un mero espejismo de autonomía.

Por esta razón, podemos sostener que el mandato previsto en el artículo 101.1 de la Constitución griega se encuentra sólo parcialmente desarrollado en la práctica y, por tanto, el proceso de devolución de poderes iniciado por las reformas legislativas de 1994 y profundizado en 1998 a través del Plan *Capodistrias* tiene todavía importantes desafíos a los que hacer frente en el futuro para que podamos hablar de una verdadera descentralización territorial en la República Helénica.

2.5. El estatuto jurídico territorial del Monte Athos

Al margen de la organización territorial que hemos descrito en las páginas precedentes, debemos hacer una referencia particular a la situación jurídica peculiar y ciertamente llamativa de una pequeña parte del territorio griego como es el Monte Athos, al que la Constitución dedica un precepto específico con la intención indudable de proporcionar cobertura normativa del más alto nivel a un estatuto jurídico de imposible encaje a la luz de los Principios Generales del Derecho vigentes en la actualidad, lo que ha producido, como veremos a continuación, evidentes fricciones en el seno de la Unión Europea.

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución griega, la península de Athos, que, a partir y más allá de Megali Vigla, constituye el territorio del Monte Athos, se regirá por su antiguo estatuto privilegiado y tendrá la consideración de territorio autoadministrado del Estado griego cuya soberanía permanece intacta en el ámbito de dicha administración. Continúa el precepto constitucional afirmando que desde el punto de vista espiritual, el Monte Athos dependerá directamente de la jurisdicción del Patriarcado Ecuménico. Seguidamente se establece un insólito principio de

adquisición *ope constitutionis* de la nacionalidad griega, en la medida en que el precepto dispone que todas las personas que en dicho territorio lleven la vida monástica adquirirán la nacionalidad helenica desde el momento que sean admitidos como novicios o como monjes sin otra formalidad.

El apartado segundo de este precepto constitucional establece el régimen de administración del Monte Athos a través de la división del territorio en 20 Santos Monasterios, cuyo suelo tiene la condición de inalienable. La administración es ejercida por representantes de los Santos Monasterios que constituyen la Sagrada Comunidad. La Constitución griega prohíbe de forma terminante cualquier modificación en el sistema administrativo o en el número de los monasterios, así como la alteración del orden jerárquico o de sus relaciones recíprocas, prohibiendo también la instalación en este territorio de heterodoxos o cismáticos.

Según el apartado tercero de este precepto constitucional, la determinación detallada de los estatutos del Monte Athos y de su forma de funcionamiento se realiza a través de la Carta Estatutaria del Monte Athos que debe ser redactada y votada por representantes de los 20 Santos Monasterios con la participación de un representante del Estado, y ratificada por el Patriarcado Ecuménico y la Cámara de Diputados de los Helenos.

Termina el artículo 105 de la Constitución con una referencia a la doble autoridad que rige este territorio, en la medida en que el poder espiritual se atribuye al Patriarcado Ecuménico y el poder administrativo al Estado, que ejerce en exclusiva las competencias de mantenimiento del orden y de seguridad pública. A estos efectos, el apartado quinto prevé que los poderes del Estado serán ejercitados por un gobernador cuyos derechos y deberes se determinarán por ley. Esta remisión legislativa alcanza también a la autoridad judicial atribuida a las autoridades conventuales y a la Sagrada Comunidad, así como a las prerrogativas aduaneras y fiscales del Monte Athos.

En definitiva, podemos constatar que se trata de un pequeño reducto teocrático en medio de la Europa sin fronteras. La Constitución se limita a dar la cobertura necesaria a la normativa que desde hace siglos ha sido la única ley aplicada en esta pequeña península situada en el interior de Mar Egeo. Esta norma se remonta nada menos que al año 1045 y fue adoptada por el Abad Atanasio para dirigir una estricta vida consagrada a la oración y al trabajo, y presidida por una prohibición central que ha desatado la indignación de diferentes grupos políticos europeos, como es la regla que prohíbe la entrada a «*mujeres, niños y eunucos*», y que la aplicación práctica durante siglos hace extensiva a todos los animales hembra. Este sorprendente paraje medieval está presidido por el lema «Ortodoxia o Muerte» y en él habitan los monjes que pertenecen a cada uno de los veinte Santos Monasterios.

Las autoridades de la Unión Europea han denunciado el carácter discriminatorio de las normas de conducta y tránsito, publicadas en una piel de carnero, según la redacción dada por el Abad Atanasio. Tras el informe elaborado por las diputadas de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades del Parlamento Europeo, Joke Swiebel y María Izquierdo, la institución parlamentaria de la Unión Europea ha solicitado

formalmente que se permita el paso de mujeres a este territorio, afirmando que lo contrario constituye una vulneración del principio de igualdad y no discriminación entre sexos, así como de las disposiciones relativas a la libre circulación de personas en el territorio de la Unión Europea. Sin embargo, estas propuestas no han tenido respuesta por parte de las autoridades griegas afirmando el Gobierno que la Unión Europea y, en concreto, el Parlamento Europeo carece de competencia con respecto al estatuto privilegiado del Monte Athos.