

# Organización territorial en Hungría

Sumario: I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MARCO CONSTITUCIONAL.—II. NIVELES DE GOBIERNO Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES.—2.1. Condados, condados urbanos, la capital Budapest, ciudades, distritos y aldeas.—2.2. El condado y el debate acerca de la regionalización.

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

Hungría es considerado un país donde la descentralización ha hecho amplios avances en los últimos años. El análisis de la reforma local en Hungría está muy ligado a la transformación en general del sistema político del país. El anterior sistema soviético de administración local basado en consejos se caracterizaba por su carácter antidemocrático al estar dominado por el Partido Comunista. 1990 marca el punto de inicio del nuevo modelo territorial con la aprobación de la importante Ley de gobierno local, que establece la base normativa para la democratización del sistema local, junto con la Ley para la elección de representantes y de alcaldes de los gobiernos locales, y la Ley de tasas locales, todas de ese año.

El segundo paso del proceso de reforma fue realizado mediante la profunda modificación en 1994 de la Ley de gobierno local de 1990, con la intención de hacer frente a determinados problemas surgidos en la práctica. No hay que olvidar que la creación de nuevos gobiernos locales requirió la transformación del sistema de administración pública por entero, que pasaba a tener dos principales marcos de actuación: el primero incluía los órganos centrales y sus órganos a nivel local subordinados a la administración estatal; y el segundo era el sistema de gobierno local, basado en los principios de des-

---

★ Letrada de las Cortes Generales.

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

centralización y autonomía. Los principales cambios se refirieron principalmente a los siguientes aspectos<sup>2</sup>:

- Introducción de la elección directa de los alcaldes.
- Regulación de garantías de publicidad y de las formas de participación ciudadana.
- Regulación más clara de las obligaciones de los representantes locales.
- Reforzamiento del papel del condado que había quedado muy rebajado en la reforma de 1990: se incrementan sus funciones, se modifica su estatuto legal y se introduce la elección directa de sus representantes.

## II. NIVELES DE GOBIERNO Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES

### 2.1. Condados, condados urbanos, la capital Budapest, ciudades, distritos y aldeas

La Constitución de Hungría data de 1949, si bien con sustanciales modificaciones introducidas en 1989. Su Capítulo IX, artículos 41 a 44, regula las corporaciones locales autónomas y empieza afirmando que el territorio de la República Húngara se divide en la capital del país, los condados y los municipios, diferenciados en ciudades y aldeas. Establece también que la capital del país se divide en distritos y que en las ciudades también se podrán configurar distritos. Todas estas unidades tienen derecho a un gobierno local. En total, Hungría está dividida en 19 condados, 22 ciudades con distritos (o condados urbanos), la capital Budapest con 23 distritos, 217 ciudades y 2.913 aldeas. La consecuencia es la enorme fragmentación del mapa administrativo del país, unas 3.200 entidades, cada una de ellas considerada una unidad de gobierno local, aunque sólo las mayores tienen un órgano representativo, mientras que las más pequeñas disponen de unas Oficinas de Distrito. El número de estas Oficinas es de alrededor de 500 que integran a unas 1.400 entidades.

La estructura orgánica de las instituciones locales es la siguiente. Existe un órgano representativo o consejo, cuyos miembros son elegidos por un período de cuatro años. Hay diferentes formas de elección en función del tamaño de los municipios. Municipios con 10.000 habitantes o menos constituyen una única circunscripción, en la cual el número de miembros del consejo

---

<sup>2</sup> Sobre las reformas territoriales en Hungría, se puede consultar Péter Szegvári, «Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in Hungary», en *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Part II, Chapter 4, 2002; e István Temesi, «Local Government in Hungary», en *Decentralization: Experiments and Reforms*, Local Governments in Central and Eastern Europe, Chapter 8. Asimismo, un estudio basado en investigaciones sociológicas se puede encontrar en Gábor Soós y Judit Kálmán, «Report on the State of Local Democracy in Hungary», en *State of Local Democracy in Central Europe*, Local Government and Public Reform Initiative, Chapter 2, 2002.

será entre 3 y 13, dependiendo del número de habitantes: 3 miembros a partir de 300 habitantes, 5 a partir de 600, etc. Cada ciudadano debe votar por tantos candidatos como número de miembros tenga el consejo. Los candidatos son elegidos por mayoría simple.

En municipios con más de 10.000 habitantes y en los distritos de la capital, se utiliza un sistema de dos votos. Cada votante vota dos veces al mismo tiempo y, como resultado, la mitad de los representantes del consejo municipal son elegidos en circunscripciones uninominales y la otra mitad a través de las listas confeccionadas por los partidos. El número de miembros es determinado en función de los habitantes: 10 circunscripciones individuales y 9 por lista, en municipios de más de 25.000 habitantes; 14 circunscripciones individuales y 13 por lista, en municipios de más de 50.000 habitantes, etc.

En la actualidad, y a partir de la reforma de 1994, los alcaldes de todos los municipios y el alcalde general de Budapest son elegidos directamente por los ciudadanos. Antes de 1994, el sistema de elección dependía del tamaño de los municipios. En aquellos con una población menor a 10.000 habitantes, era elegido directamente por los ciudadanos; en los de población superior, era elegido por el consejo municipal. También como resultado de la reforma de 1994, 66 miembros del consejo de la capital son elegidos directamente por los votantes mediante un sistema de lista. Antes de 1994, eran elegidos por electores delegados de los distritos.

Respecto a los condados, los miembros del consejo del condado, antes de 1994, eran elegidos por electores delegados de los municipios. Ahora, los miembros del consejo del condado son elegidos directamente. Existen dos circunscripciones en cada condado: una para aquellas unidades territoriales con menos de 10.000 habitantes y otra para las que superen esa cifra. Los votantes que sean residentes en ciudades con derechos de condado no tienen derecho a votar en las elecciones del consejo del condado al que pertenezcan. En todas las elecciones locales se garantiza que los representantes de las minorías locales y étnicas resulten elegidos a través de su lista.

No existe ningún tipo de relación jerárquica entre condados y municipios. Como declara la Constitución, los derechos de todos los gobiernos locales son iguales. La diferencia entre estas dos unidades radica en el modo de actuación de cada una. Mientras que los municipios proveen servicios locales sólo en el ámbito de su respectivo territorio, los condados ofrecen servicios de carácter nacional cubriendo amplias partes del territorio del país, por lo que juegan un papel subsidiario respecto a la provisión de servicios que otras unidades territoriales no son capaces de realizar.

El condado ha sido la división tradicional húngara durante siglos. A pesar de los intentos de la reforma de 1994 de reforzar su papel, sigue asumiendo funciones subsidiarias. De hecho, el condado realiza funciones que los gobiernos municipales no están obligados a proveer, sin que sus obligaciones específicas estén enumeradas legalmente, lo que introduce en el sistema húngaro un elemento de indeterminación. La variedad de situaciones dependerá de la transferencia de responsabilidades de los municipios a los condados, o viceversa, que puedan producirse.

Las funciones de los municipios sí que son enumeradas en la Ley de gobierno local. Hay dos categorías principales de tareas: obligatorias y opcionales. Las tareas obligatorias se refieren a asuntos locales y también a aquellas tareas delegadas llevadas a cabo por los gobiernos locales en nombre del Estado. Estas funciones obligatorias sólo pueden ser establecidas mediante ley del Parlamento. Los siguientes servicios se consideran obligatorios: suministro de agua potable, mantenimiento de los cementerios públicos, mantenimiento de las carreteras públicas, educación infantil y enseñanza primaria, servicios básicos de salud y sociales, iluminación pública y protección de los derechos de las minorías étnicas. Estos servicios deben ser garantizados por todos los municipios. Respecto a las tareas opcionales, cada municipio libremente puede decidir realizarlas en función de las necesidades de su población y de los medios financieros disponibles. Esta decisión puede ser tomada por su órgano representativo o ser objeto de referéndum local. La Ley de gobierno local establece que los gobiernos municipales podrán ser autorizados mediante Ley del Parlamento para proveer servicios específicos y atender otras tareas locales. Tales obligaciones deben ser determinadas teniendo en cuenta el tamaño, la población y la capacidad financiera del municipio.

Bajo determinadas condiciones reguladas por ley, los municipios pueden gestionar funciones de los condados. En particular, el gobierno municipal de un condado puede proveer servicios públicos a nivel regional en colaboración con el gobierno del condado o puede también supervisar la actuación, desarrollo y control de las instituciones del condado. Si la mayoría de los usuarios de un servicio público en el curso de cuatro años son habitantes del municipio, el gobierno del condado debe transferir su gestión al gobierno municipal si así lo solicita.

El condado también puede adoptar funciones adicionales locales que deben ser atribuidas mediante ley del parlamento. La ley de gobierno local establece que los condados pueden realizar tareas que no estén asignadas en exclusiva a otro órgano o las que no violen los intereses de los municipios del condado. Así, la principal función de los condados es el mantenimiento de la provisión de los servicios públicos, como hospitales, escuelas secundarias, bibliotecas, teatros, etc.

Respecto a esta distribución de responsabilidades entre los distintos niveles en Hungría, cabe hacer la siguiente observación. Los municipios húngaros son mucho más pequeños que los de la mayoría del resto de países de la OCDE y se asemejan más a los de aquellos países con una mayor fragmentación municipal, como Francia o Suiza. La consecuencia es que el tamaño de los municipios afecta a la distribución de las responsabilidades, de manera que el principal problema en Hungría es que los gobiernos municipales deben asumir, sin ser capaces, muchas más funciones que las que asumen otros municipios de similar tamaño de otros países, ya que, según la legislación, en Hungría todos los gobiernos locales, con independencia de su tamaño, tienen los mismos derechos. En la práctica, para afrontar esta situación, se recurre a incrementar las funciones locales adicionales que pueden ser asumidas por los condados.

En cuanto a las ciudades, pueden ser obligadas a prestar servicios públicos adicionales, como protección contra incendios, servicios técnicos de rescate y ciertas prestaciones sociales. Algunas ciudades de mayor tamaño disponen de un estatuto especial. En concreto, aquellas que son condados tienen los mismos derechos y obligaciones que los condados. Aunque esta acumulación de niveles, se puede encontrar también en otros países, quizá lo destacable de Hungría es el elevado número de ciudades que están en esta situación, 22 en total. Otras ciudades con una población superior a 5.000 habitantes pueden obtener este mismo estatuto si su órgano representativo así lo solicita al Parlamento. Estas formas organizativas aparecen sobre todo en las zonas urbanas y responde a la necesidad de suministrar servicios a la población de una vecindad geográfica.

Interesa señalar el estatuto especial de la capital, integrado por dos unidades territoriales distintas: por un lado, el sistema de gobierno local de la capital y, por otro, los 23 gobiernos de sus distritos. Los gobiernos locales de la capital y de los 23 distritos tienen funciones diferenciadas. Los gobiernos de los distritos cumplen, dentro de sus respectivos territorios, las funciones típicas de los municipios que antes hemos señalado. El gobierno de la capital asumirá también esas funciones, tanto las obligatorias como las opcionales, y además ejerce la autoridad relativa a toda la capital o a una parte de ella que abarque a más de un distrito o a aquellas relacionadas con la especial relevancia de la capital. Cualquier legislación en materia de poderes locales debe especificar claramente si afecta a la capital o a sus distritos. En la práctica, los dos niveles dentro de la capital no están completamente diferenciados. Sobre la base del acuerdo o por delegación de la capital, los gobiernos de los distritos pueden asumir ciertos servicios públicos competencia del gobierno de la capital. Asimismo, se encuentran identificados los recursos financieros necesarios para el cumplimiento simultáneo de dichas tareas.

Otra de las principales características del sistema local húngaro es la existencia de un elevado número de pequeñas entidades territoriales, bajo las que se esconde el verdadero funcionamiento de la administración. Este problema, según los estudios, debe ser resuelto por la vía de las asociaciones, que fueron reconocidas en 1990 en la Ley de gobierno local. En la práctica, las asociaciones no han operado de manera efectiva y no han tenido la deseable extensión. Como resultado, el Parlamento aprobó la Ley de asociaciones y cooperación de los gobiernos locales de 1997, para posibilitar el incremento de las mismas.

Hay que aludir también a las relaciones entre la administración estatal y los gobiernos locales. Quizás lo más significativo en Hungría es la posibilidad de que, a propuesta del gobierno central y con la opinión de la Corte Constitucional, el Parlamento pueda disolver aquellos órganos locales representativos que hayan actuado de manera inconstitucional. En estos casos, el alcalde afectado debe ser invitado a participar en la sesión parlamentaria en la que se discuta la propuesta de disolución y tiene el derecho de defender la posición de su órgano representativo. Si el Parlamento resuelve la disolución, al mismo tiempo deberá determinar la fecha de celebración de elec-

ciones locales dentro de los sesenta días a partir de su resolución. Además, el Presidente de la República deberá designar un comisionado de la República para asumir las responsabilidades de gobierno local y administrativas durante el período interino hasta que el nuevo órgano local representativo sea elegido.

Hasta 1994 existía un sistema de Comisionados de la República que se encargaban de supervisar que las actuaciones de los municipios se ajustaban a la ley. Este sistema fue posteriormente sustituido por oficinas de administración pública que funcionan en cada condado y en la capital. El responsable principal de la oficina puede advertir a los gobiernos locales de las irregularidades observadas y, en caso de que éstas no fueran subsanadas, puede iniciar ante la Corte Constitucional el proceso de revisión del acto ilegal del gobierno local o puede solicitar al alcalde que convoque al consejo para que se termine con la violación de la ley. Asimismo, el responsable de la oficina actúa como una segunda instancia administrativa frente a las decisiones de alcaldes, presidentes de las asambleas de los condados y decisiones de las oficinas de distritos de ciudades con derechos de condado. Por otro lado, coordina en general las actividades de los gobiernos locales con los órganos estatales administrativos presentes en ellos.

La Ley de gobierno local regula en su Capítulo IX los recursos económicos de los gobiernos locales. La estructura de los ingresos locales consiste básicamente en las siguientes fuentes: transferencias del Estado, participación en impuestos estatales, ingresos tributarios propios y transferencias del fondo de la seguridad social. La mayor parte del presupuesto local está conformado por las transferencias presupuestarias del Estado, que pueden ser usadas por los gobiernos locales con total discreción sin ningún tipo de limitación impuesta. Son determinadas por el Parlamento en función de la población o para la financiación de objetivos prioritarios. Los ingresos propios provienen fundamentalmente de las tasas locales sobre la propiedad, el turismo y sobre diversos beneficios de las actividades económicas y empresariales del municipio, así los que proceden de la privatización de servicios. En cuanto a la financiación de la sanidad, se realiza a través del fondo de la seguridad social mediante transferencias a los gobiernos locales. Por su parte, la participación en impuestos estatales se determina anualmente, especialmente en el impuesto personal de la renta y en el impuesto sobre vehículos.

En general, en los últimos años ha disminuido la participación en los ingresos estatales, debido a la mejora experimentada en los municipios en materia de gestión y recaudación de sus ingresos propios. No obstante, en comparación con otros países de su entorno, en Hungría es elevado el porcentaje que las transferencias del Estado suponen en los presupuestos locales, señalándose como razón de esta situación el hecho de que los gobiernos locales húngaros son responsables de la sanidad y la educación, aunque los pagos de estos sectores son financiados a nivel nacional.

## 2.2. El condado y el debate acerca de la regionalización

En 1990, cuando comenzaron las reformas, uno de los principales debates fue acerca del condado y si a través de éste se iba a realizar una posible regionalización en Hungría. Cabe decir que la división en regiones, entendiéndose por región una unidad mayor al condado, no ha tenido tradición en Hungría. Cuando ha aparecido algún intento de introducción de un nivel regional diferente a los condados, la motivación fue siempre la centralización para vaciar de contenido político a los condados. El condado ha intentado asumir este nivel regional. De hecho, había organizaciones con competencia regional, como en los campos de protección ambiental, agua y administración minera, que han funcionado por largo tiempo. En 1992, la resolución del gobierno de modernización de la administración pública de Hungría no mencionaba la región. Cuatro años más tarde, en 1996, el gobierno anunció un detallado programa que incluía la cuestión de la regionalización en el marco de los existentes gobiernos de los condados y la posibilidad de que se asociaran libremente. La Ley de 1996 de desarrollo regional estableció dos instituciones regionales: la región de planificación estadística, en línea con las directrices europeas del sistema NUTS, y la región de desarrollo. Esta última es una posible solución para el comienzo de una regionalización. Incorpora el territorio de uno o más condados o la capital y debe ser establecida mediante libre asociación. Los condados afectados por la asociación crearían un órgano común, el consejo de desarrollo regional. Por lo tanto, el establecimiento de esta institución especial regional relegaba a la asamblea del condado. En marzo de 1998, el Parlamento aprobó una resolución sobre el Concepto nacional de desarrollo regional estableciendo siete regiones de planificación estadística. Por otro lado, aunque la Ley de 1996 permitía crear regiones de mayor tamaño que los condados, esto sólo se hizo en dos regiones: el conglomerado de la capital, Budapest, y en la del lago Balatón. La razón fundamental fue la cuestión de las fronteras geográficas. El Concepto nacional de desarrollo regional definió el número y las fronteras de las regiones NUTS II. Sin embargo, los consejos de desarrollo no fueron forzados a organizarse con base en las regiones NUTS II, sino que se les permitió decidir sobre la región geográfica que deseaban establecer y sobre sus competencias y tareas.