

La organización territorial de Irlanda

Sumario: I. EVOLUCIÓN HISTÓRICO-POLÍTICA.—II. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.—2.1. Evolución.—2.2. Organización a nivel central.—2.3. Organización a nivel regional.—2.4. Organización a nivel local.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICO-POLÍTICA

Los historiadores irlandeses contemporáneos suelen decir que Irlanda es «un pequeño país con una gran historia», y cabe destacar, a su vez, que su evolución ha estado marcada por las incursiones e invasiones que ha sufrido en su territorio. En primer lugar, se produjo la invasión y dominación del país por los celtas, los cuales en el año 432 fueron convertidos al cristianismo por San Patricio. Incidimos en este hecho lejano porque, desde ese momento, clave en la identidad irlandesa ha sido la profesión y defensa de la fe cristiano-católica. En segundo lugar, y siglos más tarde, se fueron produciendo otras incursiones como las de los noruegos, sajones, daneses, normandos, los cuales se habían ya instalado en Inglaterra, y finalmente la de este último país que por concesión papal a finales del siglo XII obtuvo la soberanía sobre la Iglesia y el pueblo de Irlanda ¹.

Este sometimiento a la Corona inglesa, desde el reinado de Enrique II, y la lucha contra él, más o menos encarnizada dependiendo de la época histórica en la que nos encontremos, supone junto con el cristianismo otra de las constantes históricas del país objeto de nuestro estudio, y sólo ha podido desaparecer a mediados del siglo XX. No obstante, decir desde estos primeros momentos que si bien ha desaparecido el dominio político y militar de Inglaterra sobre Irlanda no lo ha hecho la influencia de su tradición jurídico-política como más detalladamente iremos viendo posteriormente al abordar los temas en los que se va a centrar nuestro estudio.

Siguiendo con la evolución histórica y haciéndolo desde el siglo XVIII para no remontarnos en demasía hay que señalar que en el mismo empeza-

★ Letrada de la Asamblea de Madrid, Letrada de Castilla y León en excedencia.

¹ J. Gillingham, «The Early Middle Ages», *The Oxford History of Britain*, pp. 143-145.

ron a surgir agrupaciones que tenían como finalidad alcanzar la independencia de Irlanda. Pidieron y consiguieron la derogación de algunas leyes como la Poynings (según la cual sólo el Virrey podía convocar el Parlamento, y toda legislación tenía que contar con la aprobación del Reino), la independencia del Parlamento irlandés y también el derecho de voto de los grandes propietarios irlandeses católicos².

Fueron las ideas de las Revoluciones Americana y Francesa, que tuvieron, sobre todo en el caso de las referidas a esta última, su mejor exponente en la «Sociedad de Irlandeses Unidos» fundada por Wolf Tone en 1791, las que otorgaron el sustento ideológico a los levantamientos que se produjeron en la isla entre 1796 y 1798. Ante ellos, de la mano de William Pitt el joven, Inglaterra reaccionó presentando un proyecto de ley de Unión ante el Parlamento irlandés que fue rechazado pero que constituyó el primer paso para que posteriormente se aprobase un nuevo proyecto por las dos Cámaras irlandesas, dando lugar finalmente al Acta de Unión de 1801. Con el Acta quedaba abolido el Parlamento medieval de Irlanda y este país estaría representado en el Parlamento inglés por cuatro obispos de la Iglesia irlandesa, 28 pares elegidos para la Cámara de los Lores y 100 miembros para los Comunes³.

Significaba, pues, que el Gobierno de Irlanda se situaba en Inglaterra, lo cual conllevó un deseo de eliminar dicha situación desde que comenzó con diferentes estadios e intensidades dependiendo del momento en que se situaba. Precisamente las primeras décadas del siglo XIX estuvieron marcadas por la lucha de los católicos, principalmente desde la Asociación Católica que fue creada en 1823, para acabar con todas las limitaciones que les eran impuestas como la imposibilidad de ocupar cargos públicos o de adquirir tierras. Sólo consiguieron dicho objetivo con el Acta de Emancipación católica en Irlanda de 1829 que les permitía ya el acceso al Parlamento inglés.

En los años siguientes, el nacionalismo irlandés continuó su lucha pacífica y política para conseguir su autonomía y factor muy determinante para su éxito fue la reforma que se produjo en el sistema electoral en 1872. Esta modificación electoral suponía la introducción del voto secreto, el cual permitió la aparición de un partido irlandés que ocupó ochenta de los cien escaños irlandeses en Westminster y que jugó «al descaro obstruccionista o a la alianza más ventajosa para los intereses irlandeses»⁴.

En este marco y para alcanzar esa finalidad se presentaron los proyectos de ley de autonomía irlandesa, los «Home Rule Bills» de 1886 y 1893, siendo el primero rechazado tanto por la Cámara de los Comunes como por la de los Lores y el segundo sólo por esta última. El nacionalismo irlandés consideró sendos desaires estos rechazos y tendió a organizarse aún en mayor medida. Se fundan así, por un lado, en 1893 la Liga Gaélica, que pretendió volver a las

² R. Pérez Bustamante, *Los Estados de la Unión Europea: historia política y constitucional*, Dykinson, Madrid, 1994, p. 190.

³ R. Cotarelo, J. Maldonado y P. Román, *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Universitas, Madrid, 1993, p. 177.

⁴ R. Cotarelo, J. Maldonado y P. Román, *op. cit.*, p. 178.

raíces irlandesas a través, fundamentalmente, de la defensa, promoción y reconocimiento como idioma oficial del Gaélico⁵, y, por otro lado, en 1905 el Sinn Féin por Arthur Griffith, movimiento independentista y secreto que devino poco a poco en un partido político muy importante en Irlanda y en el principal motor de la posterior independencia.

En este período se encontraba como «Premier» Gladstone que adoptó una política pro irlandesa y propició tras la famosa disminución de los poderes de los Lores mediante la Parliament Act de 1911 la aprobación en el año 1914 de la Home Rule Act que reconocía la autonomía para Irlanda.

No obstante, el inicio de la I Guerra Mundial supuso la suspensión de la aplicación de esta norma y dos años después, y como consecuencia de ello, el alzamiento contra el dominio británico de los nacionalistas republicanos del Sinn Féin en Dublín. Fueron derrotados pero el espíritu del levantamiento que pedía la independencia de Irlanda se mantuvo y se manifestó también en los Comunes británicos desde 1918, pues los principales líderes del Sinn Féin llegaron a esta Cámara, gracias de nuevo a una reforma electoral que introdujo el sufragio universal masculino y amplió el censo electoral femenino. Se produjeron a partir de ese momento constantes enfrentamientos entre el ejército británico y los republicanos irlandeses que contaban con el apoyo del denominado IRA (Irish Republican Army) que se había ido formando en todos esos años de conflicto.

Estos choques constantes condujeron primero a la adopción en el Parlamento británico de la Government of Ireland Act de 1920 que marca ya la división de la isla en dos partes cada una con un Parlamento y con un gobernador común al frente de ambas divisiones, decidiendo Londres en los asuntos financieros, de defensa y de exteriores. Sin embargo, este planteamiento no satisfizo las aspiraciones independentistas y la guerra de independencia continuó. Por esta razón, y en segundo lugar, tras las negociaciones del Gobierno de Londres con una delegación del Sinn Féin se firmó el Tratado de paz anglo-irlandés en 1921. Aunque insatisfactorio para algunos, entre ellos Eamon de Valera, por lo cual continuó la guerra un año más, supuso la independencia de Irlanda, si bien ligada a la Commonwealth con la condición de Dominio y con el mantenimiento de la división de la isla que hasta hoy sigue existiendo. El territorio irlandés quedaba partido en dos: por un lado, en la zona del Ulster al norte de la isla se formaron seis condados integrados con una población en su mayoría protestante que siguieron estando dentro del Reino Unido, y, por otro lado, el denominado Estado libre de Irlanda (Irish Free State) de mayoría católica se dividió en veintiséis condados y que se regiría por la Constitución de 1922.

Esta Constitución establecía la figura de un Gobernador general que era la representación del Monarca inglés que ostentaba una serie de poderes formales, y disponía como forma de gobierno la parlamentaria con dos Cámaras: el Senado y la Dail Eireann, ante la cual era responsable el Gobierno.

⁵ T. W. Moody y F. X. Martin (eds.), *The course of Irish history*, Mercier Press, Dublin, 1994, p. 298.

En este escenario se fue conformando el sistema de partidos que se resume en un predominio de dos de los mismos, la Liga Gaélica, que se tornará en el Fine Gael y que será defensor del Tratado, y el Fianna Fail, fundado por De Valera en 1926, republicano y anti-Tratado, y la pérdida de protagonismo del Sinn Féin, que se fue quedando como un partido independentista radical.

En los años treinta bajo el liderazgo de De Valera y dentro de una grave crisis económica que condujo a crisis políticas se fue gestando una nueva Constitución que fue aprobada por referéndum el 1 de julio de 1937 y que declara a Irlanda como un «Estado soberano, independiente y democrático». Se crea un Estado nuevo llamado Eire, «sucesor del Estado Libre de Irlanda en todo lo referente a propiedades, bienes, derechos y obligaciones»⁶, a cuyo frente se situará un Presidente elegido por sufragio universal, si bien hay que decir que la ruptura total de los vínculos con Inglaterra no se producirá sino en 1949 cuando Irlanda deje definitivamente de ser miembro de la Commonwealth y se proclame una República⁷. En esta Constitución podemos decir que se reflejan esas dos constantes que hemos visto en toda la historia irlandesa como son la independencia de Inglaterra y la concepción cristiano-católica del Estado⁸.

La Constitución de 1937 es la vigente Constitución irlandesa, si bien ha sufrido algunas modificaciones a lo largo de sus casi ya setenta años de existencia, entre las que podemos destacar, por ejemplo, la Tercera Ley de Enmienda Constitucional que incluyó el punto 3 del apartado 4 del artículo 29, que autorizaba la integración de Irlanda en la Comunidad Económica Europea y que supuso el inicio para el continuado avance de Irlanda en el camino constante y paulatino que es la Unión Europea y, sobre todo, la vigésima enmienda que en 1999, tras someterla a referéndum, ha significado la introducción del artículo 28 A y con él el sostén constitucional de la Administración local que hasta ahora sólo era vagamente nombrada en la Carta Magna al hilo de otras cuestiones.

Aunque Irlanda se ha constituido como un Estado independiente desde 1937 y como República desde 1949, como vemos y es bien sabido ha tenido una reivindicación constante y es la reunificación del que considera su territorio con la incorporación de esos seis condados que integran Irlanda del Norte y que se mantienen, con la opinión favorable de una mayoría de su población, bajo la soberanía del Reino Unido. Como observaremos esa reivindicación viene recogida en su Constitución y es quizás uno de los hechos principales que ha marcado los últimos años de la historia de Irlanda. Se ha traducido, en muchas ocasiones, no sólo en reivindicaciones que quedan únicamente en el ámbito estrictamente político gubernamental, sino en una espiral de violencia con más o menos altibajos debido a las intervenciones del

⁶ Artículo 49.3 de la Constitución Irlandesa de 1937.

⁷ Fue el gobierno de coalición presidido por John Costello el que llevó a cabo la proclamación legal de la condición de República de Irlanda y la retirada de la Commonwealth.

⁸ Claro ejemplo de estas dos ideas es el conciso Preámbulo de la Constitución Irlandesa que recoge ambas en inextricable unión al disponer que: «...»

IRA y también de grupos paramilitares protestantes. El diálogo y la negociación entablada con el Sinn Féin que se convirtió en el portavoz político de las actividades paramilitares del IRA, ha conseguido grandes pasos pero no todavía una entrega definitiva de las armas. Cabe destacar en este proceso de paz el Acuerdo firmado, tras las reuniones en el Castillo de Stormont, por el Primer Ministro británico Tony Blair y su homónimo irlandés Bertie Ahern, en el que los grupos enfrentados se comprometieron a acabar con la violencia y a resolver los problemas por medios pacíficos. Este Acuerdo fue sometido a referéndum en ambas partes de la Isla y con una participación del 56 por 100 se ratificó el mismo con una abultada mayoría del 94,4 por 100, lo cual obligó a Irlanda a reformar su Constitución para suprimir los artículos que reivindicaban la anexión de las provincias del Norte. La reforma se llevó a cabo mediante la decimonovena enmienda a la Constitución que afectó a los artículos 2 y 3 y a los apartados 7 y 8 del artículo 29 de la Constitución.

Tras esta somera visión de la evolución histórico-política general irlandesa vamos a proceder ya a abordar la organización territorial de Irlanda con el estudio de la cual comprenderemos la distribución territorial del poder en este Estado, en los diferentes niveles que en el mismo existen.

II. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

2.1. Evolución

La historia de Irlanda nos ha ido desgranando y enseñando la importancia que para su surgimiento como Estado independiente ha tenido el sentimiento nacionalista e independentista de su vecino británico, ese sentimiento apasionado de un grupo de hombres, del que hablaba Weber⁹, que con comunidad de lengua, confesión, costumbre o destino enlazaron no con la organización política existente, sino con una deseada que al final, en gran medida, consiguieron. Decimos que sólo en gran medida consiguieron porque desde que Irlanda se organiza de manera independiente se ha considerado que la organización política del Estado irlandés debería haberse extendido de forma natural a toda la isla englobando, por tanto, a los seis Condados que configuran Irlanda del Norte y que continúan bajo soberanía británica. Así se ha reflejado en los primeros artículos de la Constitución de 1937 hasta el año 1998, en los que se produjo la modificación de la Constitución que fue una consecuencia de los Acuerdos de Stormont, y que se encuadraban dentro del Título rubricado como «La Nación», pues después de manifestar «su derecho inalienable e imprescindible y soberano a escoger su propia forma de gobierno, a determinar sus relaciones con otras naciones y desarrollar su propia vida en el ámbito político, económico y cultural de acuerdo con su

⁹ M. Weber, *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, 2.ª ed., 7.ª reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

propio espíritu y tradiciones» (art. 1), establecía en su artículo 2 que «el territorio nacional consiste en la totalidad de la isla de Irlanda, sus islas adyacentes y el mar territorial» y en el artículo 3 que «Hasta la total reconstitución del territorio nacional, y sin perjuicio del derecho del Parlamento y del Gobierno, establecido por esta Constitución, a ejercer jurisdicción sobre la integridad de dicho territorio, las leyes de dicho Parlamento tendrán el mismo ámbito y alcance de aplicación que las leyes del Estado Libre de Irlanda y el mismo efecto extraterritorial». En ellos se reflejaba claramente lo que es considerado el ámbito geográfico en el que se asienta la nación irlandesa que no coincide, sin embargo, con el territorio en el que efectivamente ejerce su poder el Estado irlandés. No obstante, también se desprendía que no se renunciaba a que en un futuro se produjera la «reconstitución del territorio nacional» y que el área geográfica en el que el Estado irlandés se organice con criterios jurídico-políticos sea lo que es considerado el territorio nacional por el artículo 2. La redacción actual de los artículos 2 y 3¹⁰ ha variado, como decimos, para que de ese modo se pudiese posibilitar el acuerdo político entre las dos facciones tanto tiempo enfrentadas en torno al territorio de Irlanda del Norte.

A pesar de la reforma constitucional que ha hecho desaparecer la expresa reivindicación de la reconstitución de Irlanda, la idea de una única nación que, como vemos, se reflejaba en estos artículos iniciales de la Constitución, y que eran a su vez consecuencia del pensamiento surgido, como vimos a lo largo de la historia irlandesa y manifestado por sus principales protagonistas, como es el caso de Eamon de Valera, principal redactor de la Constitución, persiste y es quizás el principal generador del Estado irlandés bajo un principio unitario: una nación, un Estado unitario. Dice Maldonado que «... la vivencia nacionalista que del Estado en construcción estaba haciendo no tenía resquicios para organizarlo en entidades que de alguna manera pudiera contradecir su idea nacional»¹¹. Utilizamos el término según la dogmática clásica que viene referida a aquel tipo de Estado que empezó sobre todo a definirse como tal a partir del surgimiento histórico de otras realidades estatales que integraban, como dice García Pelayo, «unas unidades autónomas en

¹⁰ La redacción actual de los artículos citados es la siguiente: artículo 2. «Ser parte de la Nación Irlandesa es un derecho, desde el momento de su nacimiento, de toda persona nacida en la isla de Irlanda, la cual incluye sus islas y mares. Es también un derecho el ser ciudadanos de Irlanda de todas esas personas de otra manera determinadas por la ley. Además, la Nación Irlandesa cuida su especial afinidad con las personas con ancestros irlandeses que viven en el extranjero y que comparten su identidad cultural y herencia»; artículo 3. «1. Es el firme deseo de la Nación Irlandesa, en armonía y amistad, unir a todo el pueblo que comparte el territorio de la isla de Irlanda, con toda la diversidad de sus identidades y tradiciones, reconociendo que una Irlanda unida se conseguirá únicamente por medios pacíficos con el consentimiento de la mayoría del pueblo, democráticamente expresado, en ambas jurisdicciones de la isla. Hasta ese momento, las leyes dictadas por el Parlamento establecido por esta Constitución tendrán la misma extensión y límites de aplicación que las leyes dictadas por el Parlamento que existía antes de la entrada en vigor de la presente Constitución. 2. Las instituciones con poderes y funciones ejecutivas que se comparten entre ambas jurisdicciones pueden ser constituidas por sus respectivas autoridades para los indicados propósitos y pueden ejercer poderes y funciones con respecto a toda o cualquier parte de la isla.»

¹¹ R. Cotarelo, J. Maldonado y P. Román, *op. cit.*, p. 182.

una unidad superior»¹² y que significa que en el Estado hay un solo centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno y que, por tanto, tiene un ordenamiento constitucional único, abarca a una colectividad unificada considerada globalmente y cubre todo el territorio de modo idéntico. Esta concepción viene recogida a lo largo de toda la Constitución, pero expresamente declarado en el artículo 6, al rezar lo siguiente:

«1. Todos los poderes del Estado, legislativo, ejecutivo y judicial, emanan de Dios a través del pueblo, quien tiene derecho a designar a los gobernantes del Estado y, en última instancia, a pronunciarse sobre cualesquiera cuestiones de política nacional, conforme a las exigencias del bien común.

2. Estos poderes del Estado sólo serán ejercitables por los órganos del Estado instituidos en esta Constitución o bajo la autoridad de ellos.»

Y recogiendo posteriormente como órganos principales del Estado, el Presidente, el Parlamento nacional constituido por el mismo Presidente y dos Cámaras, la de representantes, llamada Dail Eireann, y el Senado, denominado Seanat Eireann, el Gobierno y los Tribunales.

No obstante, que el Estado irlandés sea un Estado unitario no significa que no pueda existir un cierto tipo de descentralización administrativa; así ha sucedido tradicionalmente en uno de los clásicos ejemplos de Estado unitario, el Reino Unido, cuya dominación e influencia, precisamente, podemos decir que ha sido posiblemente el otro factor que ha determinado el modelo de organización territorial del poder en Irlanda. En general, se puede señalar que «las instituciones políticas de Irlanda están —en su mayor parte— basadas en el modelo de Westminster»¹³. De hecho el Gobierno local o «Local Government» actual tiene su base o fundamento en una ley de administración local, la de 1898, dictada todavía mientras Irlanda pertenecía al Reino Unido. Asimismo, se ha dicho que «la administración pública ha llegado a ser de un extremo grado de centralización por los modelos de los países más avanzados económicamente.»¹⁴

Realmente, la administración local surgió en Irlanda por primera vez, mucho antes, concretamente en la Edad Media cuando los gobernadores de los Condados ejercían los poderes administrativos que les habían sido delegados y que estaban asistidos por los grandes jurados para determinados objetivos. Poco a poco dentro del nivel que formaba la administración local fueron estableciéndose por órdenes muy diversos órganos (Town commissioners; Poor Law Guardians; Health Boards: Boards of governors of hospitals and asylums...) para cubrir las distintas y constantes necesidades que generaba el desarrollo económico y social a medida que éstas iban surgiendo. Sin embar-

¹² M. García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Universidad Textos, Alianza, Madrid, 1993, p. 216.

¹³ N. Collins, «Parliamentary Democracy in Ireland», *Parliamentary Affairs*, vol. 57, núm. 3, July 2004, p. 601.

¹⁴ J. Lee, *Ireland 1912-1985*, Cambridge University Press, 1989, p. 559.

go, toda esta estructura fue modificada cuando se produjo la profunda reforma que introdujo la citada Ley de 1898 basada claramente en el modelo centralizado británico inspirado en parámetros de democracia y eficiencia.

En 1898 se crearon los Consejos de Condado (County Councils), los Consejos de las ciudades (Urban District Councils) y los Consejos de las zonas rurales (Rural District Councils), y estos mismos, salvo los Rural District Councils, que desaparecieron por la Ley de reforma de la Administración local de 1925 son junto con otras divisiones, como veremos, y con distintos nombres los órganos fundamentales en los que se basa la administración local y en ellas se recogen los principios fundamentales que han caracterizado la distribución territorial del poder en Irlanda.

Los principios básicos que ya marcan estas leyes y que han seguido manteniéndose han sido los de una alta centralización y un fuerte control de las administraciones locales por las autoridades estatales. De este modo, las autoridades locales han derivado sus poderes, funciones y responsabilidades de las leyes dictadas por el Parlamento y de las normas reglamentarias que se dictan en desarrollo de los mandatos del poder legislativo y las mismas sólo pueden dictar sus ordenanzas sin contravenirlas. Asimismo, el gobierno central a través del Ministerio correspondiente que en 1925, por ejemplo, era el Ministerio de Gobierno Local y Salud Pública (Minister for Local Government and Public Health) somete a las autoridades locales a controles jerárquicos y de tutela administrativa tanto en los ámbitos administrativos, técnicos y financieros y así por citar algunos ejemplos de la Ley de 1925 tras el establecimiento de las competencias administrativas que les corresponden a las autoridades locales establece que para delegar sus competencias necesitan el consentimiento del Ministerio o le conceden en determinadas situaciones la potestad de disolución de la autoridad local. Se dice de entonces y se mantiene ahora que «el gobierno local irlandés es considerado un típico ejemplo de un segundo nivel en un sistema unitario con una separación formal entre el gobierno central y el local y en el que el nivel más bajo, por tanto, debe siempre operar dentro de los parámetros definidos centralmente»¹⁵. Podemos decir de este modo que nos vamos a encontrar con una descentralización puramente administrativa ya que sólo atribuye a estas entidades competencias de decisión y gestión de funciones administrativas que están subordinadas a la ordenación por ley cuya aprobación no corresponde a estas entidades y su cumplimiento está sometido a controles de legalidad y de oportunidad ejercidos por las instancias centrales¹⁶.

Sigamos con la evolución tras marcar lo que nos parecen los principios que rigen la organización territorial en Irlanda, y así, si bien, como veremos, han habido intentos de establecer una mayor descentralización, las principales leyes que tras la de 1925 se dictan en los siguientes años sobre el Gobier-

¹⁵ *Strengthening regional and local democracy in the European Union*, vol. II, COR Studies E-1/2004, Bruseltes, 2004, p. 11.

¹⁶ R. Entrena Cuesta, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, vol. 2. *Organización administrativa*, 11.^a ed., Tecnos, Biblioteca Universitaria, Madrid, 1995.

no local, la de 1941 y la de 1946 están destinadas a establecer los controles del gobierno central sobre las autoridades locales.

En 1963 se aprobó una nueva Ley de Gobierno Local denominado de planificación y desarrollo que constituye a los entes locales como autoridades planificadoras al concederlas facultades para dictar y reformar planes de desarrollo dentro de su marco territorial dentro siempre de un amplio poder de regulación de su actividad y de control de la misma por el Ministro competente.

En años posteriores se fueron definiendo las competencias a nivel local como es el caso de la determinación que se hizo en la Ley de planificación y desarrollo territorial de 1983; sin embargo, en todo momento con un alto nivel de centralización y de falta de participación popular en la elección de los miembros que lo componían. Por esta razón a finales de los años ochenta comienza a plantearse la necesidad de reformar el sistema de gobierno y se crea para intentar buscar una solución al respecto una Comisión de expertos en 1990 presidida por Tom Barrington y denominada «Reorganización y reforma del Gobierno Local». Su informe, publicado tras un año de trabajo, se centraba en particular en cómo reestructurar y reforzar el gobierno local con la idea central de convertirlo en un «válido aliado en el proceso de gobierno»¹⁷.

Ante los planteamientos que se realizaban en este informe, la respuesta por parte del Gobierno fue proponer la creación de las regionales, configurándose, por tanto, como nuevos entes territoriales distintos a los ya existentes, que actuarían en un ámbito territorial superior al de las autoridades locales con las funciones de promover la coordinación de los servicios públicos a nivel regional y de dirigir el uso de los fondos asignados a las autoridades locales por la Unión Europea. En concreto, en desarrollo del artículo 43 de la Ley de Gobierno Local de 1991 que como después veremos es la que dispuso la posibilidad de creación de estos entes se instituyeron ocho regiones concretamente el 1 de enero de 1994 en aplicación de lo establecido en la Orden de 1993 que desarrolla el citado artículo 43 de la Ley del 91.

Con el mismo sentido de reformar el Gobierno Local se elaboró el informe «Un mejor Gobierno Local» que tenía cuatro objetivos principales: aumentar la democracia y la participación popular a nivel local; mejorar los servicios a los ciudadanos; conseguir eficiencia en el Gobierno Local y proporcionar a las administraciones locales los recursos suficientes para que puedan alcanzar las funciones que se les asignan.

Fruto de este estudio y de las ideas que le produjeron y que se generaron a raíz de él se acometieron diversas reformas y actuaciones y quizás conviene destacar como paso más significativo y relevante la enmienda a la Constitución adoptada el 23 de junio de 1999. Esta reforma constitucional ha supuesto la introducción por primera vez de una alusión y regulación directa en la Constitución del Gobierno local refiriéndose al papel que éstas

¹⁷ Barrington Report, *Local Government Reorganisation and Reform, Report of the Advisory Expert Committee*, Government Publications, Dublín, 1991, p. 10.

juegan dentro de la organización y sobre todo al modo de elección de sus miembros.

El artículo 28 A de la Constitución irlandesa de 1937 dispone literalmente lo siguiente:

«1. El Estado reconoce el papel de la Administración local al proporcionar un foro para la representación democrática de las comunidades locales, al ejercer y desempeñar a nivel local las competencias y funciones atribuidas por la ley y al promocionar a través de sus iniciativas los intereses de tales comunidades.

2. Habrá tantas autoridades locales elegidas directamente como puedan ser determinadas por la ley, y sus competencias y funciones, sujetas a las previsiones de esta Constitución, serán determinadas, ejercidas y desempeñadas de acuerdo con la ley.

3. Las elecciones de los miembros de estas autoridades locales se celebrarán de conformidad con lo establecido en la ley antes del final del quinto año posterior al que se celebraron por última vez.

4. Todo ciudadano que ostente el derecho a votar en las elecciones de los miembros de la Cámara de representantes (Dail Eireann) y todas aquellas personas que puedan ser determinadas por ley ostentarán el derecho de voto en las elecciones de los miembros de las autoridades locales referidas en la sección segunda de este artículo con arreglo a la ley.

5. Las posibles vacantes de los miembros de las autoridades locales a las que se refiere la sección segunda de este artículo se cubrirán de acuerdo con la ley.»

Creemos que es importante destacar primero que este artículo se encuadra dentro del Capítulo dedicado al Gobierno central como órgano constitucional, por lo que parece indicar la clara dependencia que el gobierno local o Administración local tiene del mismo y, segundo, que la existencia, composición y funciones de esta Administración está completamente regulada por la ley. Se mantienen con esta reforma, por tanto, los principios fundamentales que han regido la organización territorial en Irlanda desde su nacimiento. Por ello, podemos decir que a pesar de que con esta reforma y como veremos por los pasos posteriores parece quererse abrir la puerta a una mayor descentralización a favor de los entes locales existen todavía notas claras del predominio de las ideas centralizadoras a lo que se une una clásica y constante renuencia del Gobierno central a este propósito y la creación de agencias y órganos respaldados por el Estado junto con el desarrollo generalizado de grupos sociales¹⁸.

En este mismo año de 1999 se pusieron en marcha dos Asambleas regionales, las cuales abarcan todo el territorio irlandés, una para la región formada por los territorios fronterizos, de la mitad y del oeste del país (Border, Midland and Western Region) y otra para la zonas del sur y este del Estado (Southern y Eastern Region) con la finalidad de supervisar y seguir la mar-

¹⁸ *Strengthening regional and local democracy in the European Union*, vol. II, COR Studies E-1/2004, Bruselles, 2004.

cha de las ayudas recibidas de los fondos estructurales de la Unión dentro de las áreas que engloban.

Tras esta reforma constitucional se han producido otros avances en el sentido de alcanzar las líneas marcadas en el informe ya referido «Better Local Government». De este modo, se han creado Consejos de Desarrollo dentro del ámbito territorial de los Condados («County development Boards») compuestos por representantes locales y varios órganos locales y que tienen como misión desarrollar estrategias socioeconómicas en su correspondiente región.

En el año 2001 se ha dictado la «Local Government Act», que es la ley que actualmente rige el funcionamiento de la Administración local, y en ella se han producido varias reformas: así, una reestructuración de la organización de este nivel administrativo sustituyendo los 75 Consejos de ciudades (Town Councils) a los Consejos de los distritos de las Ciudades (Urban District Council) y a los órganos de las Comisiones de las Ciudades (Town Commissioners Councils) o una redefinición del papel y las funciones de las autoridades locales destacando por su importancia a los órganos electivos y estableciendo reglas para la celebración de las elecciones a los mismos. A la regulación establecida en esta Ley nos vamos a referir detenidamente cuando estudiemos posteriormente la Administración Local. Decir solamente que esta ley supone el establecimiento de un conjunto de disposiciones en un mismo cuerpo normativo que sustituye a un montón de leyes de distintas épocas que regulaban desordenadamente desde finales del siglo XIX el gobierno local¹⁹.

Dos años después, a través de la «Local Government Act 2003», se ha establecido la supresión de la acumulación del mandato parlamentario y del de Concejal, incompatibilidad que comenzó a aplicarse a partir de las elecciones del año 2004. Asimismo se derogaron las disposiciones referentes a la elección directa de los Presidentes de los consejos de las Ciudades y de los Condados.

Actualmente se está estudiando la reforma de la financiación del Gobierno local, ya que se considera que debe contar con mayores recursos para el ejercicio de sus funciones y para atender a las necesidades existentes y emergentes. En octubre del año 2005 se ha publicado el informe encargado por el Ministerio de Medio Ambiente, Patrimonio y Gobierno Local a la empresa consultora «Indecom Internacional Economic», que lo ha elaborado en colaboración con el Instituto de Gobierno Local de la Universidad de Birmirgham, llegando a la conclusión de que es insuficiente para una reforma adecuada de la financiación soluciones sencillas y de aumento de las cargas ya existentes.

¹⁹ M. Callanan, *Local Government Act 2001*, Thomson Round Hall, Dublín, 2002.

1.2. Organización a nivel estatal

Como venimos diciendo, si debemos clasificar a Irlanda dentro de una de las grandes categorizaciones de la Teoría del Estado en lo que se refiere a la distribución territorial del poder, podemos indicar que fundamentalmente se trata de un Estado unitario que contempla un cierto grado de descentralización administrativa y no política. Por tanto, la primera consecuencia que ese planteamiento supone es que el principal centro de decisión política se sitúa en las instituciones nacionales por ello consideramos necesario referirnos a las mismas por su importancia en el sistema antes de pasar al estudio concreto de las Administraciones locales.

De Vergottini define la forma de Gobierno irlandés como «semipresidencialista»²⁰ o también ha sido descrita por otros como un «parlamentarismo presidencialista». Con ambas descripciones lo que se pretende destacar es que las relaciones entre los principales actores constitucionales en Irlanda se basan en los principios de equilibrio entre poderes que inspiran el régimen parlamentario: igualdad entre el ejecutivo y el legislativo, colaboración entre los dos poderes medios de acción recíproca de cada poder sobre el otro, así responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento y, por otro lado, posibilidad de disolución del primero por el segundo, contando, sin embargo, con algunos rasgos del sistema presidencialista, sobre todo por lo que se refiere a la configuración de la Jefatura del Estado.

Precisamente, esta Institución del Estado, la Jefatura, que está encarnada por el Presidente de Irlanda, es la que encabeza la regulación de los órganos constitucionales en la Constitución de 1937 y tal como en la misma se establece «tendrá precedencia sobre los demás cargos del Estado». Es el modo de elección del Presidente uno de los datos que lo hacen un sistema con rasgos presidencialistas. Prevé el apartado 2 del artículo 12 que «El Presidente será elegido por votación popular directa» y se efectuará de conformidad al sistema de representación proporcional mediante el voto único transferible para un período de siete años y con posibilidad de reelección por una sola vez. El apartado 4 de este mismo artículo dispone las condiciones que deben cumplir los candidatos a la Presidencia y son las de tener treinta y cinco años, ser presentado, salvo que sea un ex Presidente o un Presidente saliente, por no menos de veinte miembros de cualquiera de las Cámaras parlamentarias o por los consejos de no menos de cuatro condados, con lo cual se pretende dotar al cargo de cierto grado de consenso y de prestigio. Por esta misma razón, curiosamente cuando sólo haya un candidato al cargo de Presidente no será necesario proceder a votación alguna para su elección, lo cual además no ha sido infrecuente. Como inelegibilidades se señalan la de ser miembro de las Cámaras del Parlamento.

Las funciones del Presidente son las previstas en la Constitución y en especial en el artículo 13, que también permite, siempre que se respeten los

²⁰ G. de Gottini, *Diritto costituzionale comparato*, p. 395.

preceptos constitucionales, conferir mediante ley potestades adicionales al Presidente, y siempre éstas deberá ejercerlas a propuesta del Gobierno. Sus funciones son diversas y casi todas ellas puramente formales, así le corresponde la designación del Primer Ministro nombrado por la Cámara de Representantes y la de los ministros; el nombramientos de otros altos cargos del Estado, como el fiscal general, el censor general de cuentas, los jueces...; la convocatoria y disolución de la Cámara de Representantes, si bien está dentro de sus facultades discrecionales el negarse a disolverla a propuesta del primer ministro que ya no tenga la confianza parlamentaria; la promulgación de las leyes; no obstante, respecto de esta función cabe destacar lo previsto en el artículo 27 de la Constitución, por el cual ante determinados proyectos de ley que se consideren aprobados por las dos Cámaras podrá la mayoría del Senado y al menos un tercio de la Cámara de Representantes solicitar al Presidente que se abstenga de firmar y promulgar aquel proyecto del que se considere que contiene propuestas de tal importancia que debería someterse a consulta popular. Una vez que el Presidente recibe la propuesta, envía consulta al Consejo de Estado y decide en el plazo de diez días. Si aprecia como necesario que el proyecto sea refrendado popularmente por ser de una gran trascendencia nacional, se abstendrá de promulgar y firmar el proyecto, dando cuenta al Primer Ministro y a los Presidentes de ambas Cámaras y solamente procederá a hacerlo cuando el pueblo apruebe el proyecto o haya una resolución de la Cámara de Representantes aprobada dentro de los dieciocho meses siguientes tras haber sido disuelta y convocado nuevamente después de unas elecciones.

También entre sus facultades figuran otras de las típicas potestades de las Jefaturas del Estado, como son el mando supremo de las Fuerzas Armadas, la concesión de indultos y la conmutación de penas, o dirigir mensajes a las Cámaras o a la nación previa consulta al Consejo de Estado. En el caso que la destinataria del mensaje sea la nación, deberá haber recibido la aprobación del Gobierno. Por último y por lo que se refiere a las funciones del Presidente, según el artículo 26 puede someter al Tribunal Supremo para que efectúe un control de constitucionalidad de los proyectos de ley, previa consulta con el Consejo de Estado, aprobados efectiva o presuntamente por las Cámaras con el límite de que no sea un proyecto de carácter financiero, que no contenga declaradamente una propuesta de modificar la Constitución o que no sea un proyecto cuyo plazo de estudio por el Senado sea de los de carácter abreviado.

En todo caso y a pesar de que en algunas ocasiones se ha planteado el aumento de los poderes del Presidente, hay que tener en cuenta en todo caso lo previsto en el apartado 9 del artículo 13, que dispone la forma de ejercicio de sus funciones, y el tenor literal del mismo es el siguiente: «Las facultades y funciones asignadas al Presidente por la presente Constitución sólo serán ejercitables y realizables por la propuesta del Gobierno, excepto cuando se disponga por esta Constitución que el Presidente actuara de modo discrecional o previa consulta o en relación con el Consejo de Estado, o bien en

virtud de recomendación o presentación de cualquier otra persona u organismo o después de recibir comunicación de esta última.»

Se puede decir con Maldonado que «en resumidas cuentas, el Presidente de Irlanda tiene asignados, según el mandato constitucional, dos papeles diferentes, el de cabeza formal del Estado, en cuyo ejercicio carece de poderes, y el de una institución con poderes discrecionales orientados a preservar el esquema básico constitucional»²¹. En los últimos tiempos las personas que han integrado la Jefatura han ido adquiriendo un mayor protagonismo que sus predecesores y así, por ejemplo, han utilizado en bastantes más ocasiones su potestad de someter a control de constitucionalidad a los proyectos de ley, si bien hay que seguir indicando que predominantemente su posición es la de «cabeza ceremonial del Estado»²².

El Presidente de la República no es responsable por el ejercicio de sus funciones ante el Parlamento ni ante Tribunal alguno, si bien, como es regla general en las Repúblicas, se prevé en la Constitución la posibilidad de su deposición a través de un procedimiento de *impeachment* ante las Cámaras por haber mantenido un comportamiento contrario al Estado²³.

Por último, respecto de la figura de la Jefatura del Estado decir que se ha instituido «un Consejo de Estado para asistir y asesorar al Presidente de la República sobre todas las materias en las que el Presidente consulte a dicho Consejo, con ocasión del ejercicio y desempeño de los poderes y funciones que, según la Constitución, sean expresamente ejercitables y realizables previa consulta al Consejo de Estado...»²⁴.

Papel protagonista dentro del sistema es el del Parlamento nacional cuya denominación irlandesa, tal y como dispone el artículo 15.1.1.º, es Oireachtas, y que está constituido por el mismo Presidente y dos Cámaras: la Cámara de Representantes o Dail Eireann y el Senado o Seanad Eireann; al igual

²¹ R. Cotarelo, J. Maldonado y P. Román, *op. cit.*, p. 184.

²² N. Collins, «Parliamentary Democracy in Ireland», *Parliamentary Affairs*, vol. 57, núm. 3, July 2004, p. 60.

²³ El procedimiento viene recogido en el artículo 12.10 de la Constitución y es el siguiente: «2.º La acusación podrá ser presentada por cualquiera de ambas Cámaras del Oireachtas, de acuerdo con lo dispuesto en la presente sección.

3.º No podrá presentarse acusación por cualquiera de ambas Cámaras del Oireachtas contra el Presidente, según la presente disposición, salvo que existiere moción por escrito firmada por un mínimo de treinta miembros de dicha Cámara.

4.º Dicha disposición sólo podrá ser adoptada por cualquiera de ambas Cámaras del Oireachtas, caso de que dicha Cámara la aprobare por un mínimo de dos tercios del total de sus miembros.

5.º Cuando alguna de ambas Cámaras del Oireachtas hubiere presentado acusación, la otra Cámara investigará los cargos presentados o delegará su investigación.

6.º El Presidente tendrá la facultad de asistir o bien de hacerse representar cuando se investigue sobre la acusación presentada.

7.º Si, como consecuencia de la investigación, se aprueba una resolución apoyada por no menos de dos tercios del número total de componentes de la Cámara del Parlamento por la que haya sido investigada la acusación o a cuya instancia se haya abierto la investigación, y la resolución declarase que el cargo formulado contra el Presidente queda confirmado y que la infracción objeto del mismo es de tal índole que hace al Presidente indigno de continuar en sus funciones, dicha resolución surtirá el efecto de separar al Presidente de su puesto.»

²⁴ Artículo 31.1 de la Constitución de 1937.

que su homónimo británico se compone del Rey, de los Comunes y los Lores. Es el Poder Legislativo, ya que «... el poder único y exclusivo de hacer leyes»²⁵ le corresponde únicamente a él; no obstante, se prevé constitucionalmente que por ley se creen o reconozcan cuerpos legislativos subordinados (subordinate legislatures) y en esas mismas leyes se establezcan sus poderes y funciones.

Se les reconoce a ambas Cámaras la autonomía reglamentaria y de gobierno que garantizará la independencia en su funcionamiento respecto de los otros poderes, respetando siempre al ejercerlas las reglas que la propia Constitución le impone, como es, por ejemplo, la de que el Presidente «tendrá y ejercerá voto de calidad en caso de empate».

Como hemos dicho, se trata de un Parlamento bicameral, claro reflejo del sistema británico vecino y que fue recogido desde el inicio del Estado Libre de Irlanda que ha contado desde ese momento con una Cámara Baja, la de Representantes o Dail Eireann, elegida directamente por los votantes, y una Cámara Alta, el Senado (Seanad Eireann) que representa a intereses corporativos, lo cual se manifiesta, como vamos a ver, en su modo de elección.

Comenzando por la elección de la Dail, debemos señalar que cualquier ciudadano con veintiún años y que no esté incapacitado puede ser miembro de esta Cámara, la cual será elegida por todos los ciudadanos mayores de dieciocho años que no estén incurso en descalificación legal. La Constitución hace referencia expresamente a la imposibilidad de que se establezca legalmente cualquier limitación respecto del sufragio activo y pasivo en razón del sexo, evitando así cualquier tipo de discriminación. El número de miembros de la Dail no lo fija la Constitución, la cual sólo impone límites a la ley entre los cuales se debe mover y son no menos de 1 por cada 30.000 habitantes ni más de 1 por cada 20.000. El sistema de elección es el de representación proporcional mediante voto único transferible²⁶, sistema típico de Irlanda desde que en 1914 fue incluido en el Home Rule Bill para garantizar la representación de las minorías protestantes y unionistas en el Parlamento y se siguió recogiendo en el Tratado de 1921 firmado por Reino Unido e Irlanda²⁷.

Mediante este sistema electoral el elector dispone de un solo voto en el que clasifica a los candidatos por orden de preferencia poniendo un «1» en la papeleta al lado del nombre del candidato que elija en primer lugar y respectivamente, pudiendo señalar al lado de los nombres de los otros candidatos los distintos números que manifiesten sus preferencias. Con ello el elector está indicando los candidatos a los que debe darse el voto en el caso de que el candidato de su primera elección hubiera recibido un número de

²⁵ Artículo 14.2 de la Constitución de 1937.

²⁶ Está establecido este sistema electoral directamente en la Constitución, concretamente, en el artículo 16.2.5.º al disponer que «5.º Los miembros serán elegidos por el sistema de representación proporcional mediante voto único transferible.» Esto significa que cualquier modificación del sistema, lo cual se ha intentado en alguna ocasión, tiene que comprender una reforma constitucional que requiera tal y como se deriva del artículo 46 de la Constitución un referendo de los ciudadanos.

²⁷ J. Casey, *Constitutional Law in Ireland*, London, 1987.

votos superior al marcado como necesario para resultar elegido o, por el contrario, hubiese acaparado un número pequeño e insuficiente de votos para convertirse en diputado. Las papeletas se ordenan por primeras preferencias y cuando éstas han sido contadas se establece la cuota (Dropp Quota) que se halla dividiendo el número total de votos válidos más uno por el número total de escaños más uno. Aquellos candidatos que superen la cuota quedarán automáticamente elegidos y se usará para ello únicamente los votos que sean necesarios para alcanzar la cuota, por lo que los votos que le sobran serán transferidos proporcionalmente a los otros candidatos según las preferencias ordinales marcadas por los electores. Para conseguir la transferencia se colocan todas las papeletas del candidato elegido separándolas por grupos según las preferencias marcadas y quedando en un grupo independiente las papeletas en que el elegido aparecía como única elección, ya que estos votos son intransferibles. Los candidatos marcados en las preferencias recibirán un número de votos que se determina según la ley electoral del siguiente modo «los votos sobrantes del candidato electo se dividen por el número total de votos transferibles del candidato electo y el cociente se multiplica por el número de votos por grupos. Nohlen en su libro dedicado a los sistemas electorales pone para su comprensión el ejemplo siguiente: teniendo en cuenta una Dropp Quota de 10.000 y un resto de 5.000 que proporciona el recuento de los votos del candidato más votado, el número de segundas preferencias que pudiera haber en las 15.000 papeletas se multiplicará por 5.000 en cada candidato y se dividirá entre 10.000, añadiéndose luego el resultado a las primeras preferencias de los candidatos respectivos; se declara elegido el segundo candidato más votado y se redistribuye nuevamente su excedente de votos entre los candidatos restantes. Este mismo procedimiento es el utilizado hasta que todos los escaños son asignados. Como dice el autor antes citado, la primera opción de los votantes sale elegida en aproximadamente dos tercios de los casos y más o menos un veinte por 100 de los votos no tiene ninguna repercusión, pues no inciden en el resultado final²⁸.

Si en los recuentos ningún candidato alcanza la Dropp Quota, por no existir votos sobrantes o porque éstos fueran insuficientes, se elimina al candidato con menor número de preferencias y las papeletas en las que figuraba como candidato preferente se transfieren a los otros candidatos restantes de acuerdo con las preferencias que en ellas se muestren.

Como es lógico, este sistema debe operar en circunscripciones plurinominales que sólo tienen marcado el límite constitucional de que, como mínimo, tendrán que contar con tres candidatos²⁹. En general la magnitud de la circunscripción es reducida, ya que en los sistemas preferenciales las grandes magnitudes no resultan operativas porque suponen un alto número de candidatos que son difíciles de ordenar en preferencias por los ciudadanos; no obstante, las magnitudes

²⁸ D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 255.

²⁹ Artículo 16.2.6.º de la Constitución.

pequeñas también tienen sus inconvenientes, ya que implican una barrera electoral muy alta para poder resultar elegido³⁰.

La Segunda Cámara o Cámara Alta es el Senado y tiene un sistema de elección completamente distinto al de la Dail Eireann. De hecho tal y como se deriva del artículo 18 de la Constitución, por un lado, podemos destacar que los sesenta miembros que la componen no son todos ellos elegidos, ya que algunos de ellos son nominados directamente y, por otro lado, recalcar que los candidatos que son elegidos se mueven dentro de determinados parámetros establecidos directamente en la Constitución.

De este modo, el apartado 1 del artículo 18 dispone que el Senado «estará compuesto por sesenta miembros, de los cuales once lo serán por designación y cuarenta y nueve por elección». Según este mismo artículo, los miembros del Senado por designación serán nombrados, con su previo consentimiento, por el Primer Ministro que se designe inmediatamente después de haber vuelto a reunirse la Cámara de Representantes tras la disolución de la misma que haya dado origen a la designación de dichos miembros. Al Taoiseacht no le impone la Constitución ni tampoco la ley ningún límite para los nombramientos, lo que le puede otorgar tanto poder de presión, de negociación así como de influencia en el Senado y más en general en el Parlamento y los partidos.

En cambio, por lo que se refiere a los miembros electivos del Senado serán elegidos del modo siguiente:

- Tres serán elegidos por la Universidad Nacional de Irlanda (National University of Ireland).
- Tres serán elegidos por la Universidad de Dublín.
- Cuarenta y tres serán elegidos entre grupos (panels) de candidatos que estarán constituidos del modo que establece el apartado séptimo del artículo 18.

Con un profundo trasfondo corporativista que quiso reflejarse principalmente por De Valera en la forma de elección del Senado para así concederle un plus de cuerpo cualificado por su especial saber, los 43 senadores, no elegidos por las Universidades, figurarán en los grupos a los que se refiere la Constitución, por ser especiales sabedores de conocimiento teórico y práctico de: *a)* idioma y cultura nacional, literatura, arte, educación y los sectores profesionales que la ley eventualmente especifique con vistas a este grupo; *b)* agricultura y sectores afines y pesquerías; *c)* trabajadores, tanto organizados como no organizados; *d)* industria y comercio, incluyendo la banca, las finanzas, la contabilidad, la ingeniería y la arquitectura; *e)* administración pública y servicios sociales, incluyendo actividades sociales de tipo voluntario.

La Ley será la que disponga el modo en que se conforman dichos «panels» y también puede «disponer que sean elegidos directamente por determinado grupo o asociación o consejo funcional o profesional («by any functional or vocational group or association or council») tantos miembros del Senado

³⁰ D. Nohlen, *op. cit.*, p. 256.

como dicha ley disponga, en sustitución de un número igual de los componentes que deban ser elegidos entre los grupos correspondientes de candidatos constituidos con arreglo al artículo 18 de esta Constitución (art. 19 de la Constitución).

Las elecciones al Senado tienen lugar no más tarde de los noventa días siguientes de la disolución de la Cámara de Representantes, lo cual supone que esta Cámara en el momento de la elección del Senado puede estar ya funcionando.

Los sistemas de elección descritos determinan, como sucede también en el modelo en el que se inspiran, que nos encontremos ante un parlamentarismo imperfecto o asimétrico que supone el dar una preponderancia funcional a la Cámara de extracción popular. La Cámara Alta ante todo es concebida como «un cuerpo especial, poseedor de excelencia y sabiduría, que modera y complementa a la Cámara Baja cuando es necesario»³¹.

De este modo, por lo que respecta a la función legislativa, los proyectos de ley pueden presentarse en cualquiera de las dos Cámaras, si bien la mayoría de ellos, por no decir su totalidad, son presentados ante la Dail y tras los trámites oportunos se remite al Senado que lo puede enmendar y las enmiendas que fueran aprobadas por esta Segunda Cámara serán objeto de análisis por la Dail. No obstante, hay que tener en cuenta que el Senado tiene unas importantes limitaciones dentro del procedimiento legislativo, por lo que la posición, como ya hemos dicho, no es de igualdad entre ambas Cámaras. En primer lugar, cuando un proyecto de ley sea rechazado o enmendado por el Senado y su decisión no sea compartida por la Cámara de Representantes o no sea aprobado o rechazado en el plazo de 90 días, la Dail puede acordar en el plazo de 180 días considerarlo aprobado por ambas Cámaras. En segundo lugar, en el Senado no puede presentarse ningún proyecto financiero y tampoco puede enmendarlos, sólo puede presentar recomendaciones en un plazo de 21 días que, si son rechazadas por la Dail, no conlleva ninguna consecuencia y por ende se convierte en ley el proyecto, entendiéndose aprobado por las dos Cámaras. La Constitución determina qué proyectos tienen carácter financiero y en concreto son los que contengan «disposiciones relativas a la totalidad o alguna de las siguientes materias: imposición, derogación, condenación, modificación o alteración de impuestos; imposición para el pago de deudas u otras finalidades financieras de cargas sobre fondos públicos o la modificación o abolición de dichas cargas; créditos suplementarios; asignación, entrada, custodia, emisión o censura de cuentas de fondos públicos; el concierto o la garantía de cualesquiera empréstitos y la amortización de los mismos, así como las materias subordinadas e incidentales a las citadas o a una cualquiera de ellas». Nos interesa destacar, al dedicarse el presente estudio fundamentalmente a la organización territorial de Irlanda, que este mismo artículo de la Constitución establece que: «2.º En la presente definición las expresiones “impuestos”, “fondos públicos” y “empréstitos” no comprenden,

³¹ J. E. Lane y S. O. Ersson, *Política Europea: una introducción*, Madrid, 1998, p. 161.

respectivamente, los impuestos, fondos o empréstitos obtenidos por entidades u órganos locales con fines locales», la cual constituye una de las pocas referencias que la Constitución hace a las entidades locales.

Entrando ya en la función de control al gobierno en ella es también clara la preponderancia de la Dail sobre el Seanad. Como ya dijimos el Presidente de la República nombra al Primer ministro que ha sido designado a su vez por la Cámara Baja y el mismo y su Gobierno, nombrados por él, sólo responderán ante la Dail. Claramente lo expresa el artículo 28.4, el cual también en otro apartado obliga a que tanto el Primer Ministro como el Vicepresidente y el ministro de Hacienda ostenten la condición de diputados de la Dail frente al resto de ministros que deben ser parlamentarios, pero es indistinto que lo sean de la Dail o del Senado.

Otras de las previsiones constitucionales que nos demuestran que nos encontramos ante una parlamentarismo imperfecto son las referidas a la intervención únicamente de la Cámara de Representantes para la declaración o participación en guerra alguna, o la posibilidad de que una resolución de la misma pueda en determinadas circunstancias sustituir a un referéndum popular sobre un proyecto de ley de especial importancia para Irlanda.

Se ve, por tanto, claramente que la forma de gobierno en Irlanda es la parlamentaria y como en todos los países que han adoptado esta forma, en la realidad la misma ha ido derivando de un teórico papel protagonista del Parlamento a una real y total preponderancia del Gobierno en todos los aspectos del Estado.

Antes de pasar al estudio del siguiente actor constitucional que es el Gobierno, destacar por la importancia que tiene para nuestro tema que el Senado en Irlanda no ha adoptado ni por su forma de elección ni por las funciones que ostenta un papel de Cámara territorial, de institución que integre a nivel central y en el ámbito de decisión de éste al resto de las entidades territoriales que forman el Estado. La labor del Senado es la de una Cámara de reflexión, orientada fundamentalmente a la mejora técnica y jurídica de la legislación debido a la especial preparación de sus miembros.

El Gobierno se ha convertido en el principal protagonista en la política irlandesa en cuanto le corresponde la función de dirección política del Estado. Está compuesto, según el artículo 28.1 de la Constitución, por no menos de siete ni por más de quince miembros, siendo el más importante de ellos, por ser la cabeza del mismo, el Taoiseacht o Primer Ministro, que, como venimos observando, desarrolla sus funciones en el marco de un sistema parlamentario. Así, es responsable tanto individual como colectivamente ante la Cámara de Representantes y ésta a su vez puede ser disuelta por el Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro.

El Primer Ministro como director de la política gubernamental es el encargado de designar a los miembros del Gobierno y debemos destacar que, si bien depende únicamente de sí mismo en esta labor, sí cuenta con el apoyo de la mayoría absoluta de la Cámara; se han ido asentando usos y costumbres que se han generado en el sistema británico y que implican que se deban incorporar a importantes Ministerios a aquellos miembros del partido mayo-

ritario que compitieron por el liderazgo del mismo en las elecciones interna, lo cual coartará en cierta medida su capacidad de decisión. Su papel principal lo marca expresamente la propia Constitución al indicar que «1.º Si en un momento dado dimite del cargo el Jefe del Gobierno, se entenderá que han dimitido asimismo los demás miembros del mismo» (art. 28.11).

La Constitución obliga al Primer Ministro a nombrar a un Vicepresidente, el Tanaiste, que le sustituirá en sus funciones en caso de ausencia, enfermedad o muerte del primero hasta que sea nuevamente elegido ese cargo. Normalmente y en el caso de Gobiernos de coalición ha recaído en el líder del partido minoritario mientras que en el supuesto de Gobiernos de un solo partido este cargo ha sido ostentado por importantes personalidades del partido.

El Primer Ministro es además el más importante punto de conexión con el Jefe del Estado, ya que, como establece el artículo 28.4.2.º: «El Taoiseach mantendrá al Presidente informado en conjunto sobre cualesquiera materias de política interior e internacional.»

Las funciones del Gobierno no sólo se componen con aquellas que marca el texto constitucional que sólo dice expresamente en el artículo dedicado al Gobierno de manera general que le corresponde el poder ejecutivo del Estado y de forma más particular que tendrá una serie de competencias en el caso de invasión bélica, o la de preparar y presentar ante la Dail unos Presupuestos de ingresos y de gastos. Muchas de sus funciones vienen recogidas estatutariamente, como son las de conmutar penas capitales, concertar tratados y dirigir las relaciones diplomáticas, por poner algunos ejemplos, pero sobre todo es el desarrollo del papel que le corresponde de director de la vida política el que le da su verdadera dimensión y carácter.

Es de especial importancia para nosotros determinar que es el actualmente denominado Ministerio de Medio Ambiente, Patrimonio y Administración Local el que, dentro del Gobierno y en el nivel central, se encarga de las relaciones con las entidades locales y, en concreto, le corresponde supervisar la actuación de las mismas y la puesta en práctica de la política en relación con sus estructuras, funciones, recursos humanos y financiación.

Finalmente, nos vamos a referir al tercer poder del Estado, el Poder Judicial que viene regulado en los artículos 34 y siguientes de la Constitución y que se compone por los Tribunales establecidos por la ley y en concreto está compuesto, por un lado, de los de Primera Instancia, que comprenderán un Tribunal Superior «investido de jurisdicción originaria y plena y con poder para dirimir cualesquiera materias y cuestiones de hecho o de derecho, civiles o criminales»³² y Tribunales de jurisdicción local y limitada, y por otro de un Tribunal de última apelación o Tribunal Supremo. Este último tendrá «jurisdicción, en vía de apelación, sobre todas las decisiones del Tribunal Superior, así como las decisiones de los demás Tribunales que la ley especifique»³³.

³² Artículo 34.2 de la Constitución.

³³ Artículo 34.4.3.º de la Constitución.

El Tribunal Superior ostenta también como competencia el examen de la validez de una ley de conformidad con la Constitución. Esta función le corresponde únicamente a este Tribunal o en su caso al Tribunal Supremo cuando le sea sometida dicha cuestión de acuerdo con el artículo 26 de la Constitución por el Presidente de la República, previa consulta con el Consejo de Estado.

Al Tribunal Supremo, además de su carácter de Tribunal de apelación y de revisor de la constitucionalidad de las leyes le corresponde, según el artículo 12.3.1.º, la competencia de declarar la incapacidad permanente del Jefe del Estado.

Los magistrados del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior y los jueces de los demás Tribunales se nombran por el Presidente de la República, son independientes en el ejercicio de sus funciones judiciales y están sometidos únicamente a la Constitución y a las leyes. Únicamente podrán ser separados de su cargo los magistrados del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior en el caso de declarada mala conducta o incapacidad y en virtud de resoluciones aprobadas por la Cámara de Representantes y el Senado.

Es interesante mostrar en cuanto a sus criterios de actuación que ellos son, como parece derivarse de la Constitución, los propios de un sistema continental, ya que desde 1937 se convirtió la Constitución en la norma suprema del ordenamiento³⁴; no obstante, la tradición jurídica británica, basada en la idea del Common Law, que a su vez se basa en el *case law*, era muy acusada en Irlanda y, en consecuencia, aunque resulta evidente e innegable la preeminencia de la Constitución, entendida como Código unitario y escrito, el respeto por el precedente se mantiene en los Tribunales irlandeses con cierto rigor³⁵.

Por último, decir que la Constitución se refiere a otros órganos del Estado como son el Ministerio Fiscal o el Supervisor y Censor General de Cuentas y asimismo en Irlanda cabe destacarse la institución del referéndum que no sólo es para las propuestas de enmienda a la Constitución, a las cuales ya nos hemos referido, sino también a toda propuesta que por su importancia se decida someter a la consideración popular. Nos parece digno de reseñar que se tiene en cuenta en Irlanda, para la validez de un resultado negativo, que los votos contrarios a la aprobación de la propuesta como ley deben suponer un tercio del censo electoral, y es que, como explicita el artículo 47.2 de la Constitución, se considerará «rechazada por el pueblo si en el referéndum se emite una mayoría de votos contra su conversión en ley y los votos contrarios a su aprobación como ley suponen no menos del treinta y tres coma treinta y tres por ciento (33,33 por 100) de los votantes inscritos en el censo». Y se considerará «aprobada por el pueblo a los efectos del artículo 27 del presente texto, a menos que fuera rechazada por los votantes en las condiciones del subapartado anterior».

³⁴ Artículo 15.4.1.º y 2.º de la Constitución.

³⁵ A. Feeney, «Comentaire introductif au Republique d'Irlande», *Douze Constitutions pour une Europe*.

1.3. Organización a nivel regional

La creación de las regiones en Irlanda se remonta a 1991 y concretamente a la Local Government Act de ese año. Como ya hemos referido, en la Constitución no se reconoce la existencia de las Regiones y su creación, por tanto, se hace en virtud de ley que tendrá que respetar todos los dictados de la Constitución, en su calidad de norma suprema y, sobre todo, la forma de Estado que de ella se deriva que, como venimos diciendo, no da cabida a un Estado con una descentralización política, sino únicamente administrativa. Por tanto, ésta es la primera premisa de la que debemos partir para comprender el significado, organización y funciones de las regiones en Irlanda, que es completamente diferente al sentido que las mismas pueden tener en otros países, como es el italiano.

El artículo 43 de esta Ley es la disposición que recoge su establecimiento y, como reza su tenor literal, se hace con «la finalidad de promover la coordinación, en las diferentes zonas del Estado, del suministro de los servicios públicos». Esta disposición marca los principios fundamentales que deben respetarse en el establecimiento de las regiones, la cual se hará mediante Orden dictada por el Ministro competente que en la actualidad es el Ministro de Medio Ambiente, Patrimonio y Gobierno local con la autorización del Ministro de Hacienda y específicamente así se ha hecho con la Orden dictada por el entonces Ministro de Medio Ambiente el 20 de diciembre de 1993.

En la Orden se declarará que un determinado territorio compuesto de condados o municipios constituirá una región y en la de 1993 se ha configurado una división en ocho regiones que son las siguientes:

1. The Border Region o Región de la frontera, que se compone de un territorio que engloba los condados de Cavan, Donegal, Leitrim, Louth, Monaghan y Sligo.
2. The Dublin Region, que consiste en el municipio de Dublín y los condados de Dun Laoghaire-Rathdown, Fingal y South Dublin.
3. The Mid-East Region, compuesta de los condados de Kildare, Meath y Wicklow.
4. The Midland Region, que comprende los condados de Laoighis, Longford, Offaly y Westmeath.
5. The Mid-West Region, comprensiva del municipio de Limerick y los Condados de Clare, Limerick y Tipperary North Riding.
6. The South-East Region, en la cual se encuentran el municipio de Waterford y los condados de Carlow, Kilkenny, Tipperary South Riding, Waterford y Wexford.
7. The South-West Region, que contiene el municipio de Cork y los condados de Cork y Kerry.
8. Y, por último, The West Region, que se compone del municipio de Galway y los condados de Galway, Mayo y Roscommon.

En la citada Orden se regulan todos los aspectos relativos a la constitución, funciones y, en general, procedimientos que se desarrollan en el ámbi-

to regional en Irlanda, siguiendo, como decimos, los límites y parámetros marcados en el artículo 43 de la Ley de 1991.

Como ya hemos dicho se constituyen ocho regiones a las que se les otorga una determinada denominación, si bien se permite, sin que suponga una incidencia en su naturaleza, poderes o en los derechos o deberes que de ella surjan frente a terceros, que una región decida el cambio de su nombre siempre que haga pública dicha intención, tenga en cuenta otras propuestas y voten a favor de la modificación más de la mitad del total de miembros de la autoridad regional.

Al frente de cada región se encuentra la denominada autoridad regional u órgano regional que tiene la misma denominación que la región y que se compone del número de miembros que viene fijado en la Orden de 1993. Se trata de miembros elegidos por las diferentes autoridades locales en el número que les corresponde según la Orden; así, la regla subsidiaria es que a cada autoridad local le corresponda la designación de un número de seis; no obstante, y a modo de ejemplo, podemos señalar que a la corporación de la ciudad de Dublín le corresponde nombrar a catorce, al Consejo del condado de Cork a nueve y a otros, como los de los condados de Longford o Carlow, solamente a cinco.

Estos órganos fueron nombrados inmediatamente después de la entrada en vigor de la Orden, esto es, a partir del 1 de junio del año 1994, y posteriormente marca esta norma que son nombrados en la primera sesión anual o, en su caso, trimestral de la autoridad local electora tras haber sido esta última elegida. Por consiguiente, no son elegidos directamente por los ciudadanos sino por los representantes que componen las otras autoridades locales y que, como se deriva del artículo 28 A de la Constitución, y al que ya nos hemos referido, sí que son elegidas por sufragio directo.

Su mandato durará hasta el siguiente nombramiento, salvo que se produzcan las causas fijadas en la Orden para una finalización previa del mismo y que no son sino la muerte, la incapacidad o la renuncia al cargo que deberá realizarse por escrito ante la Secretaría del órgano, teniendo efecto desde el momento de la recepción. Dentro de esta segunda parte dedicada a la constitución y nombramiento de los miembros de la autoridad regional, también prevé la Orden la regulación de las vacantes y el régimen de asistencia a las sesiones de los miembros nombrados, disponiendo las consecuencias que deben ser aplicadas en el caso de inasistencia.

Al igual que, como veremos, sucede con las autoridades locales, las autoridades regionales pueden elegir de entre sus miembros un Presidente (*Cathaoirleach*) y de ese modo será propuesto y secundado por miembros de la autoridad regional un determinado miembro, y si sólo hubiese un candidato, éste será automáticamente elegido, mientras que si hubiera más de uno, se realizará la votación y saldrá elegido el que obtenga el voto de la mayoría de los miembros de la autoridad. Si ninguno alcanzase dicho resultado se eliminará a aquel que tenga menor número de votos y se votará de nuevo procediendo de la misma manera hasta que se consiga la elección por mayoría de uno de los miembros de la autoridad. El período durante el que perma-

necerá en dicho cargo será el que le marque la autoridad, salvo que por alguna de las causas fijadas en la Orden pierda tal condición.

En los artículos 14 y 15 de la Orden varias veces citada se especifican las funciones de las autoridades regionales. Entre ellas y en un ámbito general se incluyen por lo que respecta a las materias relativas al suministro de los servicios públicos en su ámbito territorial las de promover la coordinación y cooperación así como los acuerdos conjuntos entre las autoridades locales o entre éstas y otras autoridades públicas y las de promover la coordinación y compatibilidad con los programas, planes e instrumentos similares dictados por el Gobierno central; por otro lado, deben promover el respeto por las autoridades públicas y revisar las necesidades de conjunto de la región y sus exigencias de desarrollo en orden a hacer una declaración en tal sentido si lo considera conveniente; esa misma función les corresponde respecto de los planes de desarrollo que realizan las autoridades locales en la región y sobre esto y las anteriores cuestiones, por un lado, informarán al Ministro competente o a la autoridad local correspondiente si así se lo requieran y, por otro lado, elaborarán cada dos años o al menos una vez cada cinco años o en otros posibles intervalos temporales marcados por el Gobierno un informe regional que refleje esas necesidades y exigencias de desarrollo a las que nos hemos referido o aquellas otras materias sobre las que consideren conveniente informar.

Estas autoridades regionales también ostentan la competencia de seleccionar mediante el sistema de elección que antes describimos para la figura del Cathaoirleach, cuando así se lo solicite el Ministro, una persona para que sea propuesta como miembro Comité de las Regiones Europeo o como alternativa del mismo. Obligatoriamente para que pueda ostentar tal condición tiene que ser a su vez miembro de una autoridad local que tenga su ámbito de acción dentro de la región.

Dentro de sus funciones cabe destacar las que le corresponden en relación con la financiación que Irlanda recibe de la Unión Europea. Se tratan, por una parte, del desarrollo de una labor consultiva, pues les corresponde el elaborar propuestas, recomendaciones, consejos o informes en el proceso de preparación de planes, programas o medidas destinados a la consecución o realización de las ayudas comunitarias y, por otra parte, de la ejecución de un papel de supervisor de su puesta en práctica a través de las correspondientes medidas en su respectivo ámbito territorial. En el ejercicio de las mismas debe actuar siempre a iniciativa del Ministro de Hacienda y dentro de los términos, condiciones y procedimientos que éste les marque.

Las funciones de estos entes regionales se han visto considerablemente ampliadas en los artículos 21 y 27 de la Ley de Planificación y Desarrollo del año 2000, la cual permite a las autoridades regionales, tras consultar con las autoridades locales en el ámbito correspondiente, elaborar líneas estratégicas de planeamiento a largo plazo para el desarrollo de la región.

En el cumplimiento de sus funciones estas autoridades tendrán en cuenta el estado general de su región y el nivel de desarrollo de la misma advirtiendo su situación y desarrollo en aspectos tan diversos como el físico, económico, social, demográfico, medioambiental o en infraestructuras y

considerando los programas y planes puestos en marcha por el Gobierno, los recursos con los que cuentan y las implicaciones para otras regiones.

En principio, se le concede a la región un poder general de hacer todo lo que estime necesario para conseguir un adecuado cumplimiento de sus funciones. No obstante, se especifican algunas de sus concretas facultades que no son sino las siguientes: mantener consultas con otras autoridades públicas incluidas las regionales con las que además podrá hacer declaraciones conjuntas; contratar consultorías dentro de las condiciones que han sido marcadas por el Ministro de Medio Ambiente; promover, asistir, facilitar o participar en la realización de búsquedas, estudios o recopilación de todo tipo de datos informativos; acordar con autoridades locales u otras autoridades públicas el uso de sus servicios cuando le sean necesarios para la adecuada realización de sus funciones; cobrar tarifas para la prestación de sus servicios; emitir deuda pública para operaciones corrientes dentro de los límites fijadas por el Ministro; comprar, vender o arrendar con la autorización del Ministro inmuebles; requerir a las autoridades locales u otras autoridades públicas para que les provean información sobre sus funciones y para que organicen con tal fin la asistencia de una representación de la misma a la precedente reunión de la autoridad regional.

La Orden dictada en 1993 también regula en su Parte Cuarta las sesiones y procedimientos conforme a los cuales va a desarrollar su actividad la autoridad regional, ya que, como venimos viendo, se trata de un órgano colegiado que deberá a través del debate y la votación adoptar sus acuerdos. En esta norma se determina que la autoridad regional regulará sus procedimientos siempre que respete las disposiciones procedimentales que en ellas se recogen, que son, entre otras referidas a materias tan variadas como el quórum de asistencia de una cuarta parte de los miembros de la autoridad, la convocatoria de las sesiones por el Presidente y las posibilidades que sus miembros tienen para convocarlas en caso de negativa a hacerlo por el Presidente o la decisión por mayoría de presentes y resolución de los empates mediante el voto de calidad del Presidente.

Las Autoridades regionales pueden nombrar aquellas Comisiones que consideren convenientes para el ejercicio de sus funciones y, en todo caso, nombrarán una Comisión de funcionamiento que se integrará por los Presidentes tanto de la autoridad local y regional como por diversas personas nombradas por estas autoridades y por el Ministro de Hacienda de entre determinadas categorías fijadas reglamentariamente y que aconsejará y asistirá a la autoridad regional en el desempeño de sus funciones y ejercerá aquellas funciones que le hayan podido ser encomendadas por dicha autoridad.

Por último, decir respecto de la regulación de las autoridades regionales que en cuestiones de administración, financiación y personal están fuertemente sujetas al control del Ministerio, como en general les sucede respecto de sus funciones y operaciones.

En Irlanda, dentro de este nivel territorial, existen otros órganos distintos a las autoridades regionales y son las Asambleas regionales. Por los acuerdos de regionalización a los que se llegaron dentro de la negociación de la Agenda 2000 fueron creadas en 1999 dos regiones en Irlanda en lo que se refería

a la financiación y objetivos de los Fondos Europeos. Una de ellas es denominada Border, Midland and Western Region, porque comprende las áreas fronterizas, del centro y oeste del país y se ha encuadrado hasta el año 2006 al menos dentro del Objetivo 1 de los fondos estructurales y que son los destinados a promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas cuyo PIB medio per cápita es inferior al 75 por 100 de la media de la Unión. La otra tiene como nombre el de Southern y Eastern Region, pues engloba la zona sur y este del Estado, que se trata de una zona más desarrollada y que ha quedado fuera del Objetivo 1 después del año 2005.

Al crearse estas regiones se han constituido en su seno dos Asambleas regionales que han adoptado los mismos nombres que su respectiva región y en concreto se ha llevado a cabo el 21 de julio de 1999 mediante la Orden que desarrolla la Local Government Act de 1991.

The Border, Midland and Western Regional Assembly está compuesta de 29 miembros mientras que la Southern y Eastern Regional Assembly tiene a su vez 41 miembros y todos ellos son nombrados por las autoridades regionales. Ambas Asambleas tienen como principales funciones la de dirigir los programas regionales de funcionamiento establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo y la de supervisar el impacto general de las ayudas provenientes de la Unión Europea en su respectivo ámbito territorial. Asimismo les corresponde el fomentar la coordinación en el suministro de los servicios públicos en las sesiones regionales de la Asamblea que se celebran una vez cada dos meses y el hacer que todos los órganos públicos se den cuenta de la implicación que en el ámbito regional tienen sus políticas, planes y actividades.

Para realizar sus funciones las Asambleas cuentan con diversos órganos, todos ellos de carácter consultivo y que les ayudan en la adopción de sus diversos acuerdos y en concreto son los Comités de funcionamiento, Comités de Supervisión y los Subcomités.

1.4. Organización a nivel local

La descentralización territorial que ha existido en Irlanda históricamente se ha tratado como hemos visto, al menos hasta el año 1991 de una descentralización administrativa únicamente y establecida a nivel local, esto es, dentro de ámbitos territoriales reducidos configuradores de entes públicos menores próximos a las necesidades a subvenir y que se ha venido conociendo en este país por emulación con Inglaterra como «Local Government».

Es necesario, antes de introducirnos en el estudio de los distintos entes locales y en su regulación, volver a recordar que nos encontramos ante un Estado unitario que está descentralizado desde un punto de vista no político sino administrativo y que dentro de la distribución de poder que ésta puede suponer (competencias de decisión y gestión de funciones administrativas nunca legislativas y subordinadas a la ordenación por ley) en Irlanda nos hallamos ante la concesión de un grado muy bajo de autonomía a favor de estas entidades que, como iremos viendo, se refleja en las escasas competen-

cias que ostentan y en el importante control y supervisión al que están sometidas por parte del Gobierno central.

La Administración local irlandesa responde actualmente a la estructuración que de la misma ha realizado la Local Government Act de 2001. Se ha intentado con ello establecer una regulación unitaria y conjunta de toda la Administración local, superándose de este modo la poca sistemática que la ha caracterizado y que se arrastra desde el siglo XIX. De hecho, Victoria Crossman decía que lo que se hacía era que «las instituciones que ya estaban establecidas se rehacían y se añadían órganos incompletos a la estructura existente para así poder enfrentarse a los límites expansivos de la responsabilidad gubernamental. El mosaico resultante era una especie de monstruo de Frankenstein con autoridades y jurisdicciones superpuestas»³⁶. Pretende así modernizar la legislación del gobierno local y proveer la estructura conveniente a los nuevos sistemas de gestión financiera y a los otros procedimientos que promuevan la eficiencia y la efectividad.

La Ley del año 2001 señala además como otros objetivos a conseguir mediante su regulación los de aumentar el papel de los miembros electos de las autoridades locales; desarrollar el compromiso de la comunidad con las autoridades locales para alcanzar una democracia local participativa y apoyar de forma general el programa de renovación de la Administración local.

Los entes locales en los que se divide el Estado Irlandés y que se corresponden con distintos ámbitos territoriales, en el caso de algunos de ellos incluidos en los otros, son actualmente los Condados (County), las ciudades (City) y dentro de los primeros los municipios (Town) y los grandes municipios o distritos (Borough). Exactamente Irlanda cuenta con 26 condados que son los de: Carlow, Cavan, Clare, Cork, Donegal, Dun Laoghaire-Rathdown, Fingal, Galway, Kerry, Kildare, Kilkenny, Laois, Leitrim, Limerick, Longford, Louth, Mayo, Meath, Monaghan, North Tipperary, Offaly, Roscommon, Sligo, SouthDublin, SouthTipperary, Waterford, Westmeath, Wexford, Wicklow. Las ciudades son 5: Cork, Dublin, Galway, Limerick y Waterford.

Dentro de los Condados, como hemos dicho, hay municipios (Town) y en concreto su número es el de 65 y por lo que respecta a los grandes municipios debemos decir que su número es también de 5 y que vienen enumerados en la Ley del 2001 específicamente en el anexo 6.

Vamos entonces a centrarnos en el estudio de todas estas entidades territoriales y en sus órganos de gobierno, los denominados Consejos (art. 11 de la Local Government Act de 2001), que son los encargados de cumplir las funciones que a estos entes les corresponden, haciendo referencia en esta exposición tanto a aquellas normas que les son aplicables a todas ellas como a las especificidades de cada una de ellas sobre todo en lo que se refiere fundamentalmente a cuál es la composición de los distintos Consejos y a cuáles son sus respectivas competencias.

Toda la regulación de la elección de miembros de los Consejos de las entidades locales que son llamados Concejales («councillor»), se basa en los prin-

³⁶ V. Crossman, *Local Government in 19th Century Ireland*, Belfast, 1994.

cipios de elección directa y de mandato de cinco años establecidos, como hemos visto, en el nuevo artículo 28 A de la Constitución que se introdujo en el año 1999 y se inspira en general en la regulación que existe en las elecciones estatales, introduciéndose sólo alguna variación por razón de la especialidad del territorio.

Por señalar algunos de los aspectos de esta regulación de las elecciones a las entidades locales, decir que el artículo 12 de la Ley de 2001 establece cuáles son los requisitos para ser candidato a las elecciones locales, y son los de ser ciudadano irlandés o residente dentro de este Estado, haber cumplido dieciocho años y no estar incurso en ninguna de las causas de ineligibilidad establecidas en el artículo siguiente. Asimismo, se prevé en la Ley también que estas causas lo sean de incompatibilidad uniéndose a su vez a ellas las de imposibilidad de compatibilizar ser miembro de dos autoridades locales de la misma clase o pertenecer simultáneamente a un Consejo de ciudad y a un Consejo de municipio. Igualmente, recordar en torno a esta cuestión que mediante Ley en el año 2003 se introdujo la prohibición de compatibilizar el mandato de Diputado o Senador con el de miembro de una autoridad local.

La Ley del 2001 marca el número de miembros que corresponde a cada una de las entidades locales y a ello nos referiremos después; sin embargo, queremos destacar, en estos momentos, que se prevé por la Ley la posibilidad que, previa proposición de la correspondiente entidad local y emisión de informe al respecto de la Comisión de Gobierno Local, el Ministro pueda acordar la modificación del número de sus miembros.

Para la celebración de las elecciones el Ministro competente en materia de Administración local puede dividir cada condado, ciudad o municipio en distintos distritos electorales determinando a su vez los puestos a elegir en ellos siempre que lo haga dentro de los límites marcados en la ley, como es el de hacerlo en la línea de las recomendaciones del informe que haya sido emitido por la Comisión de Gobierno Local relativo a esta determinación.

Respecto de las elecciones locales existe la previsión de que se celebren en los meses de mayo o junio correspondientes al quinto año posterior a su celebración e igualmente se recogen otras disposiciones que suelen ser habituales en temas electorales como las de evitar el doble voto, o las referentes al procedimiento electoral que en este caso es el utilizado habitualmente en Irlanda, el sistema de representación proporcional de voto único transferible del que ya hemos dado noticia anteriormente.

A la cabeza de cada Consejo local hay un Presidente denominado Cathaoirleach y un Vicepresidente cuyo nombre es el de LeasCathaoirleach, que en algunas ciudades como Dublín pueden tener otra denominación, como Lord Mayor o Deputy Lord Mayor. Ambos cargos en todas las entidades locales hasta el 2004 han sido elegidos por la autoridad local correspondiente, sin embargo, desde ese año el Cathaoirleach de los County Council y de las City Council será seleccionado mediante elección directa de los ciudadanos y pasará en estos casos a tener un mandato de cinco años y no, como anteriormente, de uno, con la posibilidad de poder ser reelegido por la autoridad local.

Los órganos de gobierno de los Condados son los Consejos de Condado tal y como establece el artículo 11 de la Ley del 2001. A pesar de que sólo hay veintiséis Condados geográficamente determinados, existen 29 Consejos de Condado, ya que el Condado de Typperary cuenta con dos Consejos, uno para el Norte y otro para el Sur y el Condado de Dublín tiene tres Consejos de Condado, mientras en los 24 Condados restantes existe sólo un Consejo.

Los Consejos de los Condados están compuestos de 20 a 46 miembros que son elegidos por el pueblo por sufragio universal directo para un período de cinco años.

Como segunda entidad local están las ciudades, ya que se administran por sus Consejos de forma separada a los Condados a los que pertenecen y sus Consejos están compuestos de entre 15 y 52 miembros (52 Dublín, 31 Cork, 17 Limerick, 15 Galway y Waterford)³⁷.

Por lo que se refiere a los Town Councils están formados por un número de miembros que va de 9 a 12 y los Borough Councils están formados por 12 miembros.

Una visión general de las funciones de las entidades locales y de las finalidades que se pretenden alcanzar con ellas viene recogida en la ley en su artículo 63.1 al decir que: «Las funciones de una autoridad local son las de:

- a) Proveer un espacio para la representación democrática de la comunidad local, de acuerdo con lo establecido en el artículo 64, y proporcionar una jefatura municipal a la misma.
- b) Realizar aquellas funciones que le hayan sido atribuidas en cualquier momento por o bajo cualquier mandato legal (incluyendo esta Ley o cualquier otra promulgada antes o después de la misma).
- c) Realizar otras funciones secundarias bajo lo establecido en el artículo 65.
- d) Llevar a cabo aquellas acciones que se consideren necesarias o convenientes para promover los intereses de la comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66.»

Precisamente, con ese afán clarificador que hemos dicho queda impreso en el ánimo de la vigente regulación y para que exista una visión global de todas las funciones que le pueden corresponder a la Administración local, esta Ley del año 2001 especifica todas las leyes que confieren funciones a las autoridades locales, diferenciándolas en muchos casos por los Ministerios del Gobierno central a los que corresponde primariamente la competencia.

Antes de realizar una visión global de todas las materias en las que tienen competencias las entidades locales, a las cuales no nos podemos referir de forma exhaustiva, vamos a incidir respecto a las funciones en aquellas que se especifican en la Ley en orden a conseguir la institucionalización de un verdadero foro democrático, sobre todo porque constituye la principal finalidad de la reforma constitucional que ha dado entrada directa al Gobierno local

³⁷ Artículo 7 de *Local Government Act* de 2001

en la Constitución. Tras señalarse que las autoridades locales pueden representar los intereses de su comunidad de la forma que consideren más apropiada, la Ley enumera sin carácter taxativo algunas de las facultades que las autoridades locales pueden ejercer para conseguir la citada finalidad. Entre ellas están las de averiguar y comunicar a otras autoridades públicas las opiniones de su comunidad local en aquellos asuntos en los que tienen competencia y que afectan a los intereses de su territorio y población; promover, organizar o ayudar a la realización de investigaciones, estudios o encuestas públicas de opinión en torno a su comunidad; facilitar y promover el interés o la participación en los asuntos de la Administración local; promover el uso de la lengua irlandesa y ayudar a sus comunidades culturales.

Entrando ya en esa visión global o general de las competencias de las entidades locales que antes apuntábamos, podemos decir que desde un punto de vista material las competencias de las autoridades locales se reparten fundamentalmente en torno a ocho programas públicos que son los siguientes:

1. Planeamiento y construcción de viviendas, área dentro de la que se encuentra la aplicación de los estándares mínimos en estas materias o la asistencia a aquellos que no pueden acceder por sí mismos al disfrute de una vivienda mediante las medidas asistenciales oportunas.
2. Transporte y Seguridad en las carreteras materia en la que actuaran a través de diversas competencias como las de construcción, mejora y mantenimiento de las carreteras así como otras funciones relativas al tráfico rodado.
3. Abastecimiento de agua y alcantarillado ejerciendo las medidas necesarias para ese abastecimiento, alcantarillado y drenaje.
4. Incentivos y controles del desarrollo, preparando y mejorando los planes de desarrollo que se dicten para sus respectivos territorios e igualmente controlando su desarrollo y preservando y mejorando las comodidades.
5. Protección del medio ambiente entendiendo que en el mismo se incluyen los ríos, los lagos, el aire y el ruido. Les corresponde a estas autoridades la recogida de residuos y disposición de éstos, la limpieza urbana, el cuidado de la salubridad del agua, el control de la contaminación, la lucha contra el fuego o la incentivación de los cuidados medioambientales.
6. Instalaciones de ocio y culturales como bibliotecas, piscinas, parques, espacios verdes o centros sociales.
7. Agricultura, educación, salud y bienestar en estos campos sobre todo realizan una función de ayuda a las mismas o de reestructuración de éstas a través de diversas medidas de promoción como puede ser la de facilitar becas para la educación superior.
8. Por último, tienen otra serie de competencias en áreas muy diversas como puede ser la del registro de votantes o de jurados o el mantenimiento de los palacios de justicia o de los de los depósitos.

Las autoridades locales cuentan o pueden contar con diversos Comités consultivos para el ejercicio de sus funciones, destacando entre ellos, mayormente, el denominado Comité de política estratégica («Strategic Policy Committees», conocidos por sus siglas SPCs). Como hemos dicho se trata de órganos consultivos, ya que les corresponde «el estudio de aquellas materias referidas con la formulación, desarrollo, dirección y revisión de la política que se corresponde con las funciones de la autoridad local y para aconsejar a la misma en esas materias». Están compuestos tanto por miembros electos de la autoridad local como por otras personas no miembros de la misma pero en todo caso representantes de intereses sociales y siempre su presidente deberá ostentar la condición de miembro de la entidad local. El número de miembros de cada uno de ellos, los intereses que representan y la duración de su mandato será fijado por resolución de la entidad local, la cual deberá respetar en todo momento las líneas fijadas por el Ministro competente en materia de Gobierno local.

Asimismo destacar que algunos de estos Comités también pueden ostentar poderes delegados por la entidad local algunos de ellos de especial importancia como son los poderes de aprobación del presupuesto local, de un plan de desarrollo o de una tasa anual.

Distinto a estos Comités es la Comisión de Gobierno local (Local Government Commission) que puede ser establecida mediante orden del Ministro de Medio Ambiente y del Gobierno local y que estará formada por miembros independientes que realizarán una labor de asistencia a la Administración local a través de la elaboración de informes y recomendaciones en materias tales como la modificación de sus límites territoriales, en la revisión de las áreas electorales o en la alteración del número de miembros de las autoridades locales.

Para el ejercicio de todas estas funciones las autoridades locales cuentan con una financiación que está basada en tres tipos de recursos: las tasas propias que recaen sobre servicios que ellas proveen y sobre los que decide el Ministro que pueden ser gravados; las tarifas comerciales y transferencias que el Gobierno central le hace a las autoridades locales.

A pesar de que podría profundizarse mucho más en la Administración local en Irlanda y analizar con detalle sus órganos, sus competencias o sus procedimientos de actuación vamos a finalizar ya el presente estudio que sólo pretende ser una visión general de la organización territorial de este país haciéndonos eco de las palabras de la Community Workers Co-operative: «el Gobierno local en Irlanda no se ha convertido nunca más que en un sistema administrativo que provee un número limitado de servicios esenciales. La mayoría de su trabajo está determinado, en su contenido y gasto, por el Gobierno central y la parte más importante de su discrecionalidad de acción está limitada por muchos elementos regulados»³⁸.

³⁸ Community Workers Co-operative 2000, *Partnership, participation and Power* (Galway: Community Workers Co-operative), p. 16.