

# La organización territorial en los países bálticos: Estonia, Letonia y Lituania

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ESTONIA—2.1. Geografía.—2.2. Historia.—2.3. Sistema constitucional.—2.4. Organización territorial.—III. LETONIA.—3.1. Geografía.—3.2. Historia.—3.3. Sistema constitucional.—3.4. Organización territorial.—IV. LITUANIA.—4.1. Geografía.—4.2. Historia.—4.3. Sistema constitucional.—4.4. Organización territorial.—V. CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

Es frecuente que los llamados países bálticos, que en España suelen citarse por orden alfabético y de norte a sur: Estonia, Letonia y Lituania, se agrupen en referencias históricas, políticas, económicas y en muchos estudios de Derecho comparado. A causa de sus comunes orígenes étnicos, culturales y lingüísticos no han faltado autores, sobre todo entre historiadores y geógrafos, que incluyeran a Finlandia en este grupo de países. A finales de los años veinte del siglo pasado escribía Max Friederichsen en su clásico estudio: «*El conocimiento geográfico y cultural de los países bálticos (Finlandia, Estonia, Letonia y Lituania) no debe interesar hoy día con tanto mayor motivo cuanto que su reciente constitución en nacionalidades independientes nos los hace aparecer en un plano muy superior al que antes ocupaban.*

*Así como Finlandia es una prolongación de la Península escandinava, Estonia, Letonia y Lituania están llamadas a ser el puente que ligue a la Europa central con la Rusia del porvenir y uno de los campos de más fecunda actividad para la reconstrucción de la trastornada Europa. Su situación geográfica y sus propias modalidades las capacitan para ello»<sup>1</sup>.*

---

★ Letrado de las Cortes Generales.

<sup>1</sup> Max Friederichsen, *Países Bálticos*, trad. por Carlos de Salas, Editorial Labor, S.A; Barcelona, 1930 (Prefacio).

Sin embargo, es bien sabido que la Historia no les permitiría asumir este papel y que en 1930 los «trastornos» de Europa no habían hecho sino comenzar. Por eso su diferente trayectoria a lo largo del siglo XX ha contribuido decisivamente a marcar las diferencias entre Finlandia y las tres Repúblicas citadas. Hoy, con independencia de los muchos lazos que les unen y de que el mar Báltico también baña las costas finlandesas, nadie emplea la expresión «países bálticos», en un sentido estricto y globalizador, más que para referirse sólo a Estonia, Letonia y Lituania <sup>2</sup>.

Tanto si se trata de recordar la influencia de Kelsen a través de la Constitución austríaca de 1919, en el primer movimiento constitucional desarrollado en ellos al acceder a la independencia después de la Primera Guerra Mundial <sup>3</sup>, como si se habla de las experiencias paralelas sufridas con las invasiones rusa y alemana después del Pacto secreto firmado entre la URSS y Alemania el 23 de agosto de 1939, conocido como «Pacto Molotov-Ribbentrop»; la anexión a la Unión Soviética, o la separación de ésta luchando conjuntamente en la *singing revolution*, es imposible dejar de lado las similitudes que unen a estos Estados ribereños del mar Báltico enclavados entre Finlandia, la Federación Rusa, Bielorrusia y Polonia <sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Entre las obras más recientes pueden verse Pascal Lorot, *Le réveil balte*, Hachette, Paris, 1991, y también, *Les pays baltes*, Press Universitaire de France, Paris, 1991, con traducción al castellano en Fondo de Cultura Económica, México, 1993; Ole Nørgaard, *The Baltic states after independence*, Edit. Cheltenham, Edward Elgar, 1996, e Yves Plasseraud, *Les États baltes*, Montchrestien, Paris, 1996.

<sup>3</sup> La influencia austríaco-kelseniana sigue apreciándose en algunos aspectos del constitucionalismo báltico. De modo muy particular, en el sistema de control abstracto de constitucionalidad de las leyes. Al respecto, puede verse Thilo Marauhn, «Supreme Court or Separate Constitutional Court: the case of Estonia», *European Public Law*, vol. 5, núm. 3, septiembre de 1999, pp. 301-314. Con un carácter más general, R. Müllerson, M. Fitzmaurice y M. Andenas (eds.), *Constitutional Reform and International Law in Central and Eastern Europe*, 1998, y G. Brunner, *Die neue Verfassungsgerichtsbarkeit in Ostempira*, 1993.

<sup>4</sup> Se ha destacado el papel protagonista de las tres Repúblicas bálticas en el movimiento nacionalista que fue decisivo en el proceso de derrumbamiento del régimen comunista y la desmembración de la Unión Soviética. Su temprana iniciativa de proclamación de independencia, en agosto de 1991, sirvió de ejemplo para muchas otras repúblicas soviéticas. La expresión que ha resumido la peculiaridad de este movimiento común procede de las manifestaciones celebradas el 23 de agosto de 1989, cincuenta años después de la firma del pacto ruso-alemán. Este día las poblaciones de Estonia, Letonia y Lituania formaron una cadena humana que unió Tallinn, Riga y Viena, que se conoció como la «vía báltica». Asimismo, cantaron y bailaron sus himnos nacionales hasta entonces prohibidos. Por ello este episodio se conoce como *singing revolution*, *revolution chantante* o la *rivoluzione che canta*. Como recoge Yves Plasseraud, la expresión había sido acuñada antes por el caricaturista estonio Heinz Valk en el semanario cultural *Sirp ja Vásar (La Hoz y el Martillo)* el 17 de junio de 1988, en referencia a las manifestaciones previas en las que el patriotismo tenía siempre esta expresión musical. *Op. cit.*, p. 31.

Entre las monografías dedicadas a este tránsito pueden consultarse Romain Yakemtchouk, *Les républiques baltes et la crise du fédéralisme soviétique*, Centre interuniversitaire de recherche indépendant, Bruxelles, 1990, y Walter C. Clemens, *Baltic independence and Russian empire*, Macmillan, Basingstoke, 1991; Pilar Casanova Seuma (con la colaboración de C. E. Bayo), *La Rebelión de las Repúblicas Bálticas de la URSS*, Asesa, Barcelona, 1991; Anatol Lieven, *The Baltic revolution: Estonia, Latvia, Lithuania and the path to independence*, Yale University Press, New Haven, 1993. También puede verse Céline Bayou, «Etats baltes: le dilemme de l'ancre économique», en *Courier des pays de l'est*, núm. 438, marzo de 1999, pp. 35-53, y Beruta Zindziute, «Lituania: l'indipendenza voluta (le vittoria della rivoluzione che canta)», en *Civitas: rivista di studi politici*, núm. 1, Roma, 1992, pp. 1-117).

Son, además, países de dimensiones geográficas y económicas similares que impiden el marcado predominio de ninguno de ellos, aunque la población aumenta hacia el sur y las proporciones se acercan en los casos de Letonia y Lituania: entre los aproximadamente 45.000 km<sup>2</sup> de Estonia, una extensión equivalente a la de Dinamarca, y los 65.000 km<sup>2</sup> de Lituania; y entre un millón y medio y tres millones y medio de habitantes, respectivamente.

Nos corresponde, pues, hacer un ejercicio peculiar para analizar, dentro de los modelos de organización territorial del poder adoptados en Europa, el examen conjunto de estos tres Estados diferentes que, también en este punto, se asimilan: como es propio de su tamaño, son Estados unitarios. Pero en todos ellos existe un alto grado de autogobierno local que responde a cierta tradición anterior a la era soviética y a la influencia que tuvieron algunos movimientos de autonomía municipal y regional en defensa de la independencia estatal.

Asimismo, es posible encontrar ciertos rasgos comunes en dirección opuesta. Es decir, en el nivel supraestatal los países bálticos también se han ordenado conjuntamente con el ejemplo de los países nórdicos o el del Benelux. Ello ha cristalizado en la institucionalización de su cooperación a través del Consejo Báltico para la defensa de sus intereses comunes. Con la firma, el 12 de mayo de 1990, de la Declaración de Unidad y Cooperación entre las tres Repúblicas en el White Hall del Riigikogu de Tallinn se pretendía restablecer la cooperación entre Estonia, Letonia y Lituania, iniciada con el Tratado de Concordia y Cooperación firmado en 1934 en Ginebra, y fijar el marco adecuado para el desarrollo de la cooperación intergubernamental, interparlamentaria y entre los respectivos Jefes de Estado y de Gobierno. Más tarde, en marzo de 1992, se creó el Consejo de países del mar Báltico (CBSS, Council of Baltic Sea States), que agrupa a 11 Estados y está dedicado principalmente a la cooperación económica panbáltica.

A ello hay que sumar que los Estados bálticos han desarrollado, desde su separación de la Unión Soviética, una política exterior común con participación en los organismos internacionales más propios de Europa Occidental. Desde la presentación de la solicitud de su participación en la Asociación para la Paz, que la OTAN había creado en enero de 1994 como marco para la cooperación con los países del antiguo Pacto de Varsovia, hasta el ingreso en la OMC, pasando por el Consejo de Europa, la década de los noventa estuvo jalonada por sucesivos pasos de occidentalización en las relaciones internacionales de los países bálticos<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> El 17 de septiembre de 1991 los tres países bálticos fueron admitidos oficialmente como nuevos miembros de la ONU. Pronto procuraron su ingreso en el Consejo de Europa: Estonia y Lituania el 14 de mayo de 1993 y Letonia el 10 de febrero de 1995. En seguida procedieron a ratificar el Convenio Europeo de Derechos Humanos: Lituania el 20 de junio de 1995, Estonia el 16 de abril de 1996 y Letonia el 27 de junio de 1997.

El 14 de febrero de 1994, Letonia se adhirió a la Asociación para la paz de la OTAN, que totalizaba ya nueve miembros, incluyendo a las tres Repúblicas bálticas. En cambio, Letonia fue la primera en adherirse a la Organización Mundial de Mercado, el 10 de febrero de 1999, mientras Esto-

La culminación de este proceso tuvo lugar en el año 2004, cuando el 29 de marzo se produjo la sexta y mayor ampliación de la historia de la Alianza Atlántica al ingresar en la OTAN, además de los tres países bálticos, Eslovenia, Eslovaquia, Rumanía y Bulgaria. Y, sobre todo, cuando el 1 de mayo se produjo también el último y más amplio proceso de adhesiones a la Unión Europea que supuso la incorporación, además de los países bálticos, de la República Checa, Chipre, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.

A todo ello será preciso referirse, en cuanto implica un escalón adicional en la distribución territorial del poder, al tratar de los rasgos comunes a las tres Repúblicas bálticas. Sin embargo, la afirmación rotunda de su propia identidad reflejada en la tenaz lucha por mantener su independencia, que ahora parece haber sido reconocida con un firme asentamiento, no puede verse difuminada por un conocimiento global y generalizado de las características propias que, indudablemente, cada uno de estos países tiene, al margen de las similitudes que puedan presentar. Trataremos, pues, de contribuir con un análisis separado al conocimiento de cada uno de los modelos de autogobierno local y regional adoptado por estos Estados unitarios, pequeños en territorio y población, pero de enorme importancia estratégica.

## II. ESTONIA

### 2.1. Geografía

Estonia es el más pequeño y septentrional de los países bálticos. Está situado en el noroeste de la gran llanura rusa y limita al oeste y al norte con el mar Báltico y el golfo de Finlandia, al este con la Federación Rusa y al sur con la República de Letonia. Se extiende en un territorio de 45.277 km<sup>2</sup> que está atravesado por pequeñas colinas de origen glaciar, cuya altitud media apenas llega a los 50 metros y su cumbre más alta es el monte Suur Munamagi, que sólo mide 318 metros. Cuenta con 3.800 km. de costas en un litoral muy recortado y su territorio incluye más de 1.500 islas, la mayor parte de ellas en el Báltico y el golfo de Riga, destacando la isla de Saaremaa con una extensión de 2.714 km<sup>2</sup>.

Es también el menos poblado, con 1.366.723 habitantes, una densidad de 32 habitantes por km<sup>2</sup> y un 69 por 100 de población urbana, tiene una fuerte presencia de población rusa, que alcanza el 28 por 100, y cierta presencia de otras nacionalidades, como ucranianos (2,5 por 100), bielorrusos (1,5 por 100) o finlandeses (0,7 por 100). El idioma oficial y mayoritario es el estonio, incluido en el grupo de lenguas ugrofinesas, del que forman parte el finlandés o suomi, al que está muy próximo, el húngaro y el lapón. Asimismo,

---

nia se adhirió el 13 de noviembre de aquel mismo año y Lituania no lo hizo hasta el 31 de mayo de 2001.

En fin, con la firma del Acuerdo de Kirchberg en 1994, los tres países se convirtieron en *associate partners* de la Unión Europea Occidental.

está también muy extendido el ruso. La religión tradicional y mayoritaria es el luteranismo, aunque se profesan, además, la ortodoxia rusa y otros credos protestantes<sup>6</sup>.

## 2.2. Historia

En un breve apunte histórico, que por razones obvias no puede remontarse a períodos anteriores, recordaremos que el Tratado de Nystad, firmado entre Suecia y Rusia en Uusikaupunki el 30 de agosto de 1721, confirmó la dominación rusa sobre Estonia que se venía ejerciendo, de hecho, desde de la derrota del ejército de Carlos XII en Poltava en 1709 durante la Guerra del Norte. En la segunda mitad del siglo XIX, al tiempo que declinaba el poder de la nobleza báltico-alemana, se produjo un renacimiento de la cultura nacional estonia que culminó en el surgimiento de fuertes demandas políticas de autonomía durante la revolución rusa de 1905 y de la plena independencia tras el comienzo de la Primera Guerra Mundial.

Tras una breve experiencia autonómica concedida en 1917 por el Gobierno provisional de Petrogrado y una sucesión de ocupaciones ruso-alemanas, se produjo una primera proclamación de la República por el Consejo Nacional de Estonia, el 24 de febrero de 1918. Se constituyó un Gobierno presidido por Konstantin Päts, héroe del movimiento nacionalista. Pero los alemanes se negaron a reconocer la independencia y el 26 de febrero las tropas alemanas tomaron Tallinn, ocupando el país hasta el final de la guerra.

Después de la capitulación de Alemania, el Gobierno provisional de Estonia tomó el poder y organizó la resistencia frente a las fuerzas bolcheviques, consiguiendo defender Tallinn y recuperar el territorio hasta Narva. El 2 de febrero de 1919 se firmó el Tratado de paz en Tartu por el que el Gobierno soviético reconocía la independencia de Estonia. Pronto sería también reconocida por la mayoría de los países occidentales, siendo admitida en la Sociedad de Naciones en enero de 1921. La independencia se prolongó hasta 1940. Durante la mayor parte de este período el país se regiría por la Constitución promulgada en 1920, texto de corte democrático-liberal que establecía una forma parlamentaria de gobierno, asumiendo el *Riigikogu* el predominio político. Sin embargo, y pese a las reformas sociales y económicas emprendidas, la depresión económica de los años treinta, combinada con la aparición de disturbios políticos, condujo a una crisis que se resolvió en 1934 cuando el Presidente Päts, cuyo mandato estaba próximo a expirar, proclamó el estado de defensa dando paso a un período de autoritarismo<sup>7</sup>. Durante la

<sup>6</sup> Los datos, tanto los referidos a Estonia como a Letonia y Lituania, proceden de los informes publicados por la Oficina de Información Diplomática de la Dirección General de Comunicación Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores español y del Country Profile y el Country Report 2005, elaborados por The Economist Intelligence Unit, con las estimaciones de los respectivos Gobiernos a 1 de enero de 2005. Su actualización puede consultarse en [www.mae.es](http://www.mae.es) y [www.eiu.com/schedule](http://www.eiu.com/schedule).

<sup>7</sup> La crisis económica que siguió a 1929 y se extendió por Europa permitió la aparición en Estonia de un movimiento de inspiración fascista, el Vabs (de *vabadussõjalaste Liit* o Liga de los Combatientes de

Segunda Guerra Mundial volverá el dominio extranjero sobre Estonia. Primero, tras la firma del Pacto secreto entre Hitler y Stalin, pasará a manos de la Unión Soviética, que el 23 de julio de 1940 la integraría como una República Federada, teóricamente independiente, pero materialmente sometida al Estado soviético. En 1941, sin embargo, pasó de nuevo a ser ocupada por las fuerzas alemanas hasta que en septiembre de 1944 la Unión Soviética reintegró a Estonia en el régimen socialista, en el que permanecería hasta 1988.

En este período el cambio estructural de la economía estuvo acompañado de una dura represión política con deportaciones masivas de estonios y otras medidas. La más clara forma de oposición a la ocupación soviética estuvo representada por el movimiento guerrillero «metsavenad» que realizó atentados contra las instituciones y el personal soviético hasta mediados de los años cincuenta. A finales de los años sesenta, como sucedió con otras Repúblicas de la URSS, se produjeron otras formas de disidencia centradas en el terreno cultural. En los años setenta y ochenta los temas principales de debate fueron la rusificación (en 1940 los estonios constituían el 90 por 100 de la población y a finales de 1989 lo eran sólo algo más del 61 por 100) y la degradación medioambiental.

Al amparo del proceso de *glasnost*, iniciado por Gorbachov en 1986, se produjo la unificación de los grupos disidentes en contra de la política soviética en el llamado Frente Popular, al tiempo que surgía el Partido Independiente Nacional. El 16 de noviembre de 1988 el Soviet Supremo de Estonia adoptó una proclamación de soberanía que fue inmediatamente declarada como inconstitucional por el Presidium del Soviet Supremo de la URSS. Sin embargo, en diciembre, Estonia se reafirmó en su decisión y en enero de 1989 se aceptó una de las principales reivindicaciones de la oposición: la adopción del estonio como lengua oficial. Algo más tarde el Consejo Supremo declaró nula la integración en la Unión Soviética; el 30 de marzo de 1990 se decretó ilegal cualquier poder soviético y se adoptaron distintas medidas de liberalización de la economía. El camino hacia la independencia culminó con el referéndum popular de 3 de marzo de 1991 en el que se ratificó la soberanía formalmente proclamada. El proceso se daría por concluido cuando, después del reconocimiento internacional de Estonia como Estado independiente, se aprobase una nueva Constitución.

### 2.3. Sistema constitucional

El 28 de junio de 1992 el pueblo estonio aprobó en referéndum la nueva Constitución que establece un Estado democrático de Derecho que omite en

---

la Libertad), que elaboró un proyecto de Constitución que obtuvo en plebiscito el apoyo de la mayoría de los votos en 1933. El golpe incruento de Konstantin Päts llevó a disolver el Vabs y prohibir los partidos políticos. En diciembre de 1936 fue elegida una nueva Asamblea constituyente que el 17 de agosto de 1937 aprobó una Constitución que establecía un sistema de gobierno presidencial con un Parlamento bicameral. En abril de 1938 Päts fue elegido nuevamente Presidente. *Vid.* Pascal Lorot, *Los países bálticos, op. cit.*, pp. 92 y ss.

su definición una referencia al elemento social, según la triple caracterización que ha hecho fortuna en el constitucionalismo europeo de postguerra, tras su recepción en la Ley Fundamental de Bonn<sup>8</sup>.

En el primer Capítulo se adoptan las que Carl Schmitt llamaba decisiones políticas fundamentales: la Jefatura de Estado republicana, el Estado unitario y la forma de gobierno parlamentaria. En realidad, esta última calificación procede sólo si atendemos al hecho de que el candidato a Primer Ministro, propuesto por el Presidente de la República, debe recibir la confianza del Parlamento (*Riigikogu*), según el artículo 89. Y que éste puede retirársela a él, al Gobierno en pleno o a cualquiera de los Ministros, con la aprobación por mayoría absoluta de una moción de censura (art. 97). El artículo 98 contempla, asimismo, la cuestión de confianza que puede presentar el Gobierno vinculándola a una iniciativa legislativa y que le obliga a renunciar en caso de no obtener dicha confianza.

Sin embargo, estos mecanismos propios del parlamentarismo racionalizado no se completan con la atribución al poder Ejecutivo de la posibilidad de disolver el Parlamento. La aplicación rígida del principio de separación de poderes se acompaña, además, de otras manifestaciones típicas de la forma de gobierno presidencialista como la incompatibilidad entre el mandato parlamentario y la condición de miembro del Gobierno, que establece el artículo 64, permitiendo suspender la condición hasta que se deje de formar parte del Gabinete.

A ello se une la configuración del Presidente como algo más que una Jefatura de Estado simbólica con funciones protocolarias y un poder, a lo sumo, moderador. Así, en el Capítulo V (arts. 77 a 85), y especialmente en el artículo 78, se entremezclan competencias de carácter formal, como la representación de la República en las relaciones internacionales, la acreditación de los agentes diplomáticos a propuesta del Gobierno, recibiendo las credenciales de los representantes extranjeros en Estonia, o la promulgación de las leyes. Otras cuyo contenido real también se reduce a una participación reglada, como la convocatoria de elecciones, la designación del candidato a Primer Ministro conforme a lo previsto en el artículo 89, y el nombramiento y cese de los

---

<sup>8</sup> Como es de sobra conocido, la fórmula ha sido recogida por el artículo 1 de nuestra Constitución en una expresión que ha hecho correr ríos de tinta: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.» En la redacción está presente el peso de nuestro constitucionalismo histórico y el antecedente de la Constitución italiana de 1947. Pero, sobre todo, se reconoce la influencia de la Ley Fundamental de Bonn (art. 20: «La República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social») y de la Constitución francesa de 1958 (art. 1: «Francia es una República indivisible, laica, democrática y social...»).

Tal vez la decisión del constituyente estonio fuera deliberada. O quizá, simplemente, la influencia va perdiendo fuerza. Pero cabe preguntarse, en todo caso, cuáles son sus efectos. Al respecto puede verse L. Álvarez Álvarez, «Los principios fundamentales de la Constitución estonia», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, septiembre-diciembre de 2003, pp. 273-286. Para quien «el reducido catálogo de los derechos sociales viene a avalar la duda en lo que se refiere a la posibilidad de hablar de un principio estructural de Estado social». *Vid.* también C. Flores Juberías, «El debate en torno a los derechos sociales en el constitucionalismo postcomunista», en *Papeles del Este*, núm. 2, *Transiciones postcomunistas*, Universidad Complutense de Madrid, 2001.

miembros del Gobierno a propuesta del Primer Ministro y según lo dispuesto en los artículos 89, 90 y 92 de la Constitución. Y otras, en fin, que entrañan el ejercicio de un auténtico poder decisorio en materias propias del Ejecutivo: la facultad de aprobar edictos presidenciales con fuerza de ley en asuntos de interés nacional que exijan un tratamiento urgente y con el refrendo del Presidente del Parlamento y del Primer Ministro, de acuerdo con lo previsto en los artículos 109 y 110 de la Constitución, que someten a ciertos límites esta potestad; la iniciativa en el proceso de reforma de la Constitución; su intervención en la declaración del estado de guerra o el de emergencia; y, sobre todo, el veto devolutivo de las leyes al Parlamento que se configura con ciertos rasgos de control de constitucionalidad<sup>9</sup>.

A la vista de lo anterior parece más apropiado entender que la Constitución estonia establece una forma de gobierno parlamentaria con importantes rasgos propios del régimen presidencialista. Posiblemente habría que hablar de un régimen semipresidencialista en el sentido en el que Duverger empleó el término para referirse al modelo instaurado en la V República francesa, tras la reforma constitucional de 1962. Entendiendo que, en este caso, existe una preeminencia del Primer Ministro sobre el Presidente, como sucede en Austria o Irlanda y, desde las reformas de los años noventa, también en Finlandia, de donde seguramente procede la influencia<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> El Capítulo VII (arts. 102 a 110) recoge el procedimiento legislativo detallando a quién se reconoce la iniciativa legislativa, las leyes que deben ser aprobadas por mayoría absoluta, la posibilidad de someter a referéndum, con ciertas excepciones, las leyes que se aprueben por el *Riigikogu*, etc. El artículo 107 prevé que, una vez aprobadas, las leyes deben ser promulgadas por el Presidente. Pero éste puede, en el plazo de cuarenta días y mediante resolución razonada, devolverla al Parlamento para su reconsideración. Si el Parlamento vuelve a aprobar el texto sin enmiendas, el Presidente puede optar entre promulgar la ley o someterla al Tribunal Supremo para que decida sobre su conformidad o no con la Constitución. Si este órgano estima que la ley no es inconstitucional, el Presidente deberá promulgarla. Son, pues, dos facultades distintas: un veto devolutivo que puede plantearse por motivos políticos o de oportunidad y una especie de recurso previo de inconstitucionalidad que puede presentarse por motivos jurídicos. En ambos casos la facultad presidencial queda excluida si se trata de leyes que hayan sido aprobadas mayoritariamente en referéndum popular, según el artículo 105, que prevé la inmediata promulgación de las mismas.

<sup>10</sup> Aunque el término «régimen semipresidencialista» fue empleado por primera vez por Hubert Beuve-Méry como título de un artículo publicado en *Le Monde* (8 de enero de 1959), quien realmente acuñó y definió el concepto tal y como lo conocemos fue el profesor Maurice Duverger en su obra *Institutions politiques et droit constitutionnel* (2.ª ed., PUF, Paris, 1970, p. 277).

Teniendo en cuenta los antecedentes de la República de Weimar y de la Constitución austríaca, Duverger definía los elementos del modelo y examinaba los regímenes que consideraba incluidos en él. Los de Portugal, Irlanda o Islandia, Francia, desde que la reforma constitucional de 1962 decidió la elección del Presidente de la República por sufragio universal sin suprimir el marco parlamentario y el finlandés, que consideraba más cercano al parlamentarismo, en la medida en que la elección del Jefe del Estado se producía, entonces, en sufragio indirecto por unos electores presidenciales especialmente designados para ello por el conjunto de los ciudadanos.

La categoría hizo fortuna como pocas en el rico mundo de la taxonomía jurídico-política y ha dado lugar a numerosas clasificaciones derivadas. Al respecto puede verse, bajo la dirección del propio M. Duverger, la obra colectiva *Les régimes semi-présidentiels*, Centre d'analyse comparative des systèmes politiques, Press Universitaire de France, Paris, 1986, donde se analiza en particular el funcionamiento de los regímenes semipresidenciales con y sin mayoría parlamentaria.

En España, M. F. Massó Garrote distingue hasta tres variantes: el gobierno semipresidencial con prevalencia del Presidente, es decir, el caso de la V República francesa. La Constitución de la Federación



Finalmente es preciso mencionar que la Constitución estonia fue reformada el 25 de febrero de 2003, entrando en vigor el 17 de octubre de 2005, en relación con las elecciones y el plazo de duración del mandato de las autoridades locales. Debe recordarse también que, desde el acceso a la independencia, la Ley electoral estonia ha experimentado tres reformas que han incidido en el sistema electoral adoptado por la Ley de 6 de abril de 1992. En estas reformas, además de cuestiones técnicas, se ha ido produciendo un acercamiento en el tratamiento de la comunidad rusa que, acompañado de un cierto cambio en la percepción social, apunta a una mayor integración y ha permitido que dicha minoría obtuviese representación en las elecciones de 1995 y 1999<sup>11</sup>.

## 2.4. Organización territorial

Por lo que se refiere al modelo territorial, el punto de partida constitucional es el artículo 2, que en su segundo párrafo declara que «Estonia es políticamente un Estado unitario en el que la división del territorio en unidades administrativas se establecerá por ley»<sup>12</sup>.

Parece, por tanto, que el principio del Estado unitario está asentado con claridad y que las previsiones del Capítulo XIV (arts. 154 a 160) sobre Administración local han de ser tan sólo disposiciones referidas a la organización

---

rusa, que contiene una racionalización de la forma de gobierno semipresidencial con prevalencia del Presidente en su versión ultrapresidencial. Y el gobierno semipresidencial con prevalencia del Primer Ministro (Austria, Irlanda, Islandia y Finlandia) que sería el término en el que cabe clasificar al sistema de la Constitución estonia de 1992. El modelo, dice este autor, «parte del principio sobre los elementos clave del modelo presidencial: presidentes elegidos directamente por el pueblo que gozan de importantes atribuciones (...) que conviven con ejecutivos ligados al Parlamento en una relación fiduciaria propia de un gobierno parlamentario. En este contexto político se inicia la experiencia de impedir la transformación del Presidente en líder político. En efecto, el auténtico vértice del ejecutivo se da en el Primer Ministro según la praxis del gobierno parlamentario». D. López Garrido, M. F. Massó Garrote y L. Pegoraro (dir.), *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 242-250.

<sup>11</sup> Al respecto puede verse C. Flores Juberías, «Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este (el caso de los nuevos socios comunitarios, 1995-2003)», en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 41-42, Valencia, 2002-2003, pp. 75-95. Para este autor, «Estonia comparte con Hungría el privilegio —quizá sólo apreciado por los estudiosos del Derecho electoral— de contar con el sistema electoral más complejo de toda la Europa postcomunista». Inspirado a un tiempo en los sistemas finlandés y alemán implica un sistema a la vez proporcional y personalizado, en el que al mismo tiempo los electores votan por los candidatos individuales y por los partidos por los que concurren, dividiendo los 101 escaños del *Riigikogu* entre los candidatos en tres niveles. Tras examinar sus rasgos principales, recuerda que la reforma de la Ley aprobada en 2000 suprimió la exigencia de que los candidatos firmasen una declaración de no haber participado en acciones represivas durante la etapa soviética; y que la reforma de finales de 2001, en un sentido igualmente integrador, suprimió la exigencia de dominar la lengua nacional como requisito para ser candidato, «una exigencia que aunque aplicada también con bastante laxitud, había suscitado la radical oposición de la numerosa comunidad rusófona y dado pie a la presión de la comunidad internacional» (pp. 83 y 84).

<sup>12</sup> El texto consultado es el de la versión en inglés de la Constitución estonia que facilita la Corte Suprema. Además, pueden buscarse otras versiones y otros idiomas. Entre las más conocidas, la elaborada por el Instituto de Derecho Internacional de la Universidad de Berlín, *International Constitutional Law*: [www.oefre.unibe.ch/law/icl/](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/), y la publicada por Oceana, *Constitutions of the countries of the world*, que tiene una versión en papel y otra *on line*: [www.oceanalaw.com](http://www.oceanalaw.com).

de este nivel de la Administración que, en todo caso, disfrutará de algún grado de descentralización administrativa, pero en el que no puede hablarse de una plena autonomía<sup>13</sup>. Por eso al establecimiento de este principio tan sólo le acompaña una reserva de ley para la determinación de las unidades territoriales inferiores al Estado (art. 2) y otra, establecida en el artículo 104, que recoge las leyes que sólo pueden ser aprobadas o enmendadas por la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento, en favor de la Ley electoral de las entidades locales.

Este último dato, que revela la preocupación por el sistema de representación en el nivel local, hace pensar en una matización inmediata de las afirmaciones anteriores. En efecto, lo primero que debe señalarse es que las entidades locales fueron, en los tres países bálticos, un aglutinante de los movimientos de independencia antes de la ruptura con la Unión Soviética. La democracia pudo adelantarse mediante las elecciones locales de 1989 que se consideran como las primeras democráticas desde la Segunda Guerra Mundial. El 9 de noviembre de aquel año tuvo lugar la caída del Muro de Berlín con toda la carga simbólica que este hecho tuvo para la llamada «Revolución de 1989». En Estonia las elecciones tuvieron lugar en el mes de diciembre de aquel año y el resultado permitió que se iniciase el proceso de declaración de independencia con unas estructuras locales heredadas de la Unión Soviética pero cuyos escaños se habían disputado realmente conforme a principios democráticos y la regla de la mayoría en la toma de decisiones se había respetado. En los primeros años de la transición se aprobó un cierto grupo de leyes definiendo sus funciones. En el proceso de reestructuración del sistema se produjo una significativa delegación de competencias en los niveles administrativos inferiores. En Estonia el Gobierno central delegó todas las responsabilidades que le fue posible, sobre todo, en los municipios<sup>14</sup>.

En consonancia con ello el constituyente fue extremadamente respetuoso con la autonomía local disponiendo en el primer párrafo del artículo 154 que: «*Todos los asuntos locales deben ser resueltos y administrados por los gobiernos locales que actuarán con autonomía y conforme a la ley.*» Su legitimidad democrática la obtienen de las elecciones que se establecen en el artículo 156, me-

---

<sup>13</sup> Así lo entiende, por ejemplo, L. Álvarez Álvarez, según el cual, en la Constitución estonia se prevé una descentralización territorial de la creación normativa. «Sin embargo, esta descentralización se basa en una autonomía administrativa (art. 2.2), lo que, al no incidir en la creación primaria del derecho, no puede ser elevada a la consideración de principio estructural», *op. cit.*, p. 277.

<sup>14</sup> Así se recoge en el *Informe sobre políticas de empleo y desarrollo económico en los Estados Bálticos* elaborado por Alf. Vanags, Director del Baltic International Centre for Economic Policy Studies (BICEPS), en colaboración con la OCDE en el marco del LEED Programme (Local Economic and Employment Development), enero 2005. Con legítimo orgullo dice el *Informe sobre las reformas de la Administración Local*, elaborado por el Ministerio del Interior de Estonia en enero de 2001, que: «*En Estonia el sistema de Administración Local fue reestablecido a comienzos de la década de los noventa. La organización de la Administración Local surgida de la reforma llevada a cabo en 1990-1994 es, en principio, efectiva todavía hoy. De cualquier forma, las características y los problemas del sistema estonio de Administración Local no son ya los de la era postsoviética, sino que se parecen mucho a los de las sociedades occidentales con una larga tradición en el autogobierno local. Estonia ha ratificado la Carta Europea de Autogobierno Local sin reservas*» (Introducción, p. 3).

dian­te su­fra­gio univ­er­sal, li­bre, igu­al, di­rec­to y se­cre­to pa­ra los Con­se­jos que ri­gen los con­da­dos y los mu­ni­ci­pi­os.

Ade­más, la Con­sti­tu­ción es­to­nia es­ta­ble­ce dis­tin­tos prin­ci­pios que ga­ran­ti­zan la au­to­no­mía lo­cal: el ar­tí­cu­lo 157 es­ta­ble­ce la au­to­no­mía pre­su­pues­ta­ria pro­te­gi­da por una re­ser­va de ley que ha de dis­poner las ba­ses y el pro­ce­di­mien­to de elab­o­ra­ción del pre­su­pues­to lo­cal. El pre­cep­to im­pone tam­bién una re­ser­va de ley pa­ra de­ter­mi­nar las ba­ses por las que se ha de re­gir el es­ta­ble­ci­mien­to de tri­butos y su re­cau­da­ción.

Por su parte, el ar­tí­cu­lo 158 de­ter­mi­na que los lí­mites ter­ri­to­ri­ales de las en­ti­dades lo­cales no pue­den al­terarse sin con­tar con la opi­ni­ón de las que se pue­dan ver afec­ta­das. En el se­gun­do pá­rra­fo del ar­tí­cu­lo 154 se re­co­ge el prin­ci­pio de que sólo una ley del Pa­rla­men­to o un acuer­do con las au­toridad­es lo­cales pue­de im­poner ta­reas o atri­buir com­pe­ten­cias a las en­ti­dades lo­cales. Final­mente, el ar­tí­cu­lo 160 es­ta­ble­ce otra re­ser­va de ley pa­ra las ma­terias que afec­ten a la Ad­mi­nis­tra­ción lo­cal o a la su­per­vi­sión de sus ac­ti­vi­dades.

En cuan­to a las cla­ses de en­ti­dades lo­cales, el ar­tí­cu­lo 155 dis­tingue en­tre mu­ni­ci­pi­os ru­ra­les y ciu­da­des, aun­que per­mite que se es­ta­blezcan otro tipo de en­ti­dades lo­cales de acuer­do con el pro­ce­di­mien­to que se es­ta­blezca por ley. Por su parte, el ar­tí­cu­lo 159 les re­co­no­ce el de­re­cho de for­mar unio­nes o con­sor­cios con otras en­ti­dades lo­cales.

Geo­grá­fi­camente, Es­to­nia es­tá di­vi­di­da en cin­co re­gion­es: Nor­te, Cen­tral, No­res­te, Oes­te y Sur. La di­vi­sión ad­mi­nis­tra­ti­va, en cam­bio, cono­ció tras la Con­sti­tu­ción 15 con­da­dos y 247 mu­ni­ci­pi­os (42 ciu­da­des y 205 mu­ni­ci­pi­os ru­ra­les), aun­que en la ac­tu­al­idad se han re­ducido a 241 mu­ni­ci­pi­os (42 ciu­da­des y 199 ru­ra­les)<sup>15</sup>. Más o me­nos, los con­da­dos se cor­res­pon­den con los *rajons* de la é­poca so­vié­ti­ca y los mu­ni­ci­pi­os con las un­i­dad­es ad­mi­nis­tra­ti­vas pri­ma­rias de en­ton­ces. Inicial­mente ex­is­tía un ni­vel se­cun­da­rio en­tre éstos y el Go­bi­er­no cen­tral for­ma­do por los quin­ce con­da­dos y seis *republican towns*, pero la Ley de en­ti­dades lo­cales y la Ley de di­vi­sión ad­mi­nis­tra­ti­va del ter­ri­to­rio de Es­to­nia, adop­ta­das en 1993, es­ta­ble­cieron un sis­te­ma más sim­ple con las un­i­dad­es an­tes men­cionadas. Los con­da­dos no son elec­ti­vos y los go­ber­na­dores son nom­bra­dos por el Go­bi­er­no cen­tral tras la con­sul­ta con los mu­ni­ci­pi­os in­te­gran­tes del ter­ri­to­rio que abar­can. Los mu­ni­ci­pi­os, sean ciu­da­des o mu­ni­ci­pi­os ru­ra­les, son elec­ti­dos con­forme a lo es­ta­ble­ci­do en la Ley de elec­ción de los Con­se­jos de la Ad­mi­nis­tra­ción Lo­cal. Según ésta, to­das las au­toridad­es lo­cales tie­nen el mis­mo *status* legal. Desde Tal­linn, con 420.000 ha­bitan­tes, hasta la isla de Ruhnu, con sólo 47 ciu­da­da­nos.

Las ciu­da­des y los mu­ni­ci­pi­os ru­ra­les, en fin, pue­den di­vi­dirse en dis­tri­tos mu­ni­ci­pales (con de­re­cho li­mitado al au­to­go­bi­er­no) pa­ra la pre­sta­ción de de­ter­mi­nados ser­vi­cios pú­blicos de acuer­do con el pro­ce­di­mien­to pre­visto por la ley.

---

<sup>15</sup> Los datos es­tán re­co­gi­dos del In­forme ci­ta­do en la nota an­te­rior, así como del *In­forme sobre De­mo­cra­cia Lo­cal en Es­to­nia*, elab­o­ra­do por el Congress of Local and Regional Authorities, en el seno del Con­se­jo de Eu­ropa. Se pue­de con­sul­tar en [www.coe.int](http://www.coe.int).

En cuanto a sus competencias, la Ley de Organización de las entidades locales recoge la mayor parte de ellas, aunque otras leyes también les asignan determinadas funciones. Entre las principales están la educación básica (infantil, primaria y secundaria), salud primaria con el mantenimiento de instituciones y otras agencias de fundación o propiedad local, organización de los servicios sociales, servicios de atención a la tercera edad, vivienda y empresas, abastecimiento de agua y alcantarillado, y la gestión de otros servicios públicos como el transporte, el mantenimiento de calles y carreteras, bibliotecas, museos, centros culturales y deportivos, etc.

Para atender a estas materias las ciudades y municipios pueden elaborar un plan de desarrollo y aprobar regulaciones locales, lo que les confiere una cierta capacidad legislativa limitada a estas competencias. La mayor parte de tales competencias son exclusivas de los entes locales. Sin embargo, algunas de ellas son compartidas con el Gobierno central. Por ejemplo, en materia de educación corresponde a éste la construcción y el mantenimiento de los edificios destinados a colegios e institutos, mientras que la enseñanza y el profesorado es competencia local.

Por otro lado, la Ley de Organización de las entidades locales establece los principios generales de la estructura administrativa local y los órganos básicos de existencia necesaria. Cada ente local tiene un cuerpo legislativo, el Consejo o *Volikogu* y un órgano ejecutivo, el Gobierno local o *Valitsus*.

El primero es elegido por sufragio universal directo y secreto por un período de cuatro años. El número de consejeros depende de la población y éstos eligen al Presidente que dirige el Consejo. El Consejo puede crear distintas comisiones con arreglo a sus propios estatutos, pero debe existir al menos una Comisión encargada de examinar las cuentas según prescribe la ley. La Ley de Organización determina las competencias del *Volikogu*. Entre otras: elaboración y aprobación del Presupuesto, imposición de tributos, administración de la propiedad municipal, emisión de empréstitos públicos, aprobación, enmienda y derogación de planes de desarrollo, decisión sobre las propuestas de alteración de los límites territoriales, formación de municipios rurales o división en distritos y atribución de sus competencias, y la aprobación de decretos locales.

El *Valitsus* es el órgano ejecutivo presidido por el Alcalde, elegido por un período de cuatro años. Éste forma su equipo de gobierno que es nombrado por el Consejo. Es el órgano responsable de ejecutar la política local y preparar los asuntos que se han de discutir y aprobar en el Consejo. El Alcalde es el responsable de la Administración municipal, que suele dividirse también en Departamentos y Oficinas.

Por lo que se refiere a las relaciones entre la Administración central y la local, se trata de una cuestión que se sitúa en el ámbito del Ministerio del Interior. La supervisión de la actividad de los entes locales se realiza por el gobernador de los condados designado por el Gobierno central. Esta autoridad no puede suspender o revocar los actos de los entes locales pero puede iniciar un procedimiento en el que se consulta al Consejo afectado, y si no existe acuerdo para la modificación, puede recurrir ante los tribunales. La

Oficina del Canciller es la encargada de velar por la constitucionalidad y legalidad de los actos de la Administración local.

Existe también una importante relación entre el Ministerio de Hacienda y las entidades locales en lo referente a la preparación y aprobación del Presupuesto local, que es negociado directamente entre ambos.

Por otro lado, las autoridades locales pueden acordar la formación de mancomunidades o consorcios para la prestación de determinados servicios públicos. De esta posibilidad se hace un uso frecuente, puesto que existe un gran número de pequeñas poblaciones (aproximadamente la mitad de los municipios cuenta con menos de 2.000 habitantes) que tienen dificultades para gestionar en solitario todos los servicios encomendados. Desde que no existe un nivel regional de autogobierno la cooperación entre las autoridades locales del mismo condado tiene una gran importancia. En todos los condados existe una agrupación de casi todos los municipios, ciudades o municipios rurales de su territorio. A nivel nacional existe una Asociación de ciudades estonias, otra de municipios rurales y la Unión de Asociaciones estonias de autoridades locales. Todas ellas representan los intereses locales y tratan de protegerlos participando en los procesos legislativos referentes a temas locales. En 1994 se creó un órgano común a las tres asociaciones, la Asamblea de Cooperación de las Asociaciones de las entidades locales que pretende coordinar a los miembros de estas asociaciones y asumir las negociaciones con el Gobierno central. Se trata de una institución similar a nuestra Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Por último, puede hacerse mención a algunas cuestiones que han sido objeto de discusión interna como posibles puntos de reforma en el régimen local estonio que también se han recogido en distintos estudios internacionales sobre la materia. Se trata, básicamente, del problema de tamaño de los municipios y el de la posible creación de un segundo nivel de gobierno local<sup>16</sup>.

En cuanto al primero, desde 1995 los municipios pudieron ejercer el derecho previsto en la Constitución de fusionarse con las entidades vecinas. Sin embargo, esta posibilidad no fue apenas aprovechada por los pequeños municipios. Por ello el Gobierno central ha ido ofreciendo distintos incentivos para promoverla. En julio de 2000 el Ministerio del Interior inició una nueva estrategia en este sentido, incrementando la capacidad administrativa de los entes locales, con lo que se esperaba un aumento de las asociaciones voluntarias. No obstante, el efecto de esta medida, junto a los incentivos económicos (un millón de kroons para potenciar las agrupaciones), no ha sido el esperado, en cuanto que la reforma pretendía una reducción en el número de municipios de 108 y tan sólo se ha reducido de 247 a 241; es decir, en seis pequeños municipios que se han integrado en alguna fusión.

---

<sup>16</sup> Especialmente en el Informe elaborado por la División Internacional de la National Association of Local Authorities in Denmark, titulado *Local Government Territorial Reform in Estonia —roles, criteria, procedures and support measures—*. En el mismo se insiste, sobre todo, en el estudio de los criterios para la formación de nuevos municipios y los problemas de la fusión de entidades locales, así como los relativos a la división de competencias, central y local, en el proceso de reforma.

Respecto a la creación de un segundo nivel de autogobierno, se plantea la sustitución del actual sistema de designación de los gobernadores de los condados por un sistema electivo de segundo grado, de forma que aquéllos sean elegidos por los miembros de los municipios pertenecientes al condado. Sería un sistema parecido al que actualmente existe en Letonia y también, salvando las distancias, al que en España establece la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, en su Título V (arts. 202 a 209), para la elección de Diputados Provinciales. Pero en estos casos se elige al conjunto del órgano, mientras que en los proyectos de reforma que se discuten en el caso de Estonia tan sólo se trataría de elegir al gobernador por un colegio elegido al efecto y denominado *Maakogu*. En definitiva, la idea que subyace en la propuesta de reforma no es otra que la de permitir la transferencia de algunas de las responsabilidades municipales a los condados.

### III. LETONIA

#### 3.1. Geografía

En el centro de la región, Letonia limita al oeste y al norte con el mar Báltico y con Estonia, al este con la Federación Rusa y al sur con Bielorrusia y Lituania. Posee un territorio llano que se extiende por la Península de Curlandia y parte de las regiones de Livonia y Latgalia a lo largo de 64.610 km<sup>2</sup>. Las mayores alturas están en el este y el nordeste, pero el cerro más alto, el Gaizikalns apenas llega a 311 m. El paisaje letón también ofrece playas rodeadas de dunas que contrastan con el interior, donde existen más de 4.000 lagos de origen glaciar. Casi el 50 por 100 del territorio está cubierto por bosques de pinos, abedules, abetos y álamos blancos. El río más importante es el Dauvaga o Dvina occidental, que desemboca en Riga.

Étnicamente, los letones son de origen indoeuropeo. Su población es de 2,32 millones de habitantes, lo que supone una densidad de 35 habitantes por km<sup>2</sup>. De ellos, el 52 por 100 son letones, el 34 por 100 bielorrusos, el 5 por 100 ucranianos, y existe, además, un 4 por 100 de otras minorías. El 60 por 100 de toda la población se considera urbana, siendo Riga, la capital, la ciudad con un mayor número de habitantes, que se aproxima a los 750.000. El letón, lengua indoeuropea similar al lituano, es la lengua oficial. También se hablan el ruso, el lituano y el polaco. El luteranismo es la religión mayoritaria, aunque hay una importante comunidad católica.

#### 3.2. Historia

La historia de Letonia, cuyo nombre deriva de la denominación finesa de los habitantes de Latgalia como «letos», corre en buena medida paralela a la de Estonia. Debido a su situación estratégica, su territorio fue invadido constantemente por otros pueblos, especialmente los suecos, alemanes y rusos. La

paz de Nystad, con la que terminó la guerra del Norte en 1721 supuso también la consagración del dominio ruso sobre Livonia, mientras la parte este del país permanecería bajo la dependencia de Polonia hasta 1772. La región de Curlandia no se incorporaría hasta 1795.

Durante todo el siglo XIX se mantuvo bajo dominio ruso, siendo testigo de la aparición de distintos movimientos nacionalistas que alcanzaron su culminación en su segunda mitad y permitieron la proclamación de la independencia el 18 de noviembre de 1918, cuando la Primera Guerra Mundial llegaba a su fin. El Tratado de Riga, firmado en 1920, supuso el reconocimiento de la misma por la Unión Soviética. El 15 de febrero de 1922 Letonia aprobó el texto de su primera Constitución elaborado sobre el modelo democrático-liberal imperante en todo el constitucionalismo europeo de la primera posguerra.

Sin embargo, como ocurrió en el caso de Estonia, los tiempos convulsos y la fragmentación del sistema de partidos políticos debilitó al sistema haciéndolo derivar hacia el autoritarismo. El 15 de mayo de 1934 Karlis Ulmanis, Presidente del Consejo y jefe del Partido Campesino, suspendió el Parlamento e instauró un régimen dictatorial inspirado en el fascismo italiano: mediante una alianza con los terratenientes asumió los poderes del *vadonis* (jefe o *duce*), la presidencia de la República y la jefatura del Gobierno; el Parlamento quedaba disuelto en un sistema de representación corporativa compuesto por cinco Cámaras profesionales.

Como consecuencia del Pacto entre Alemania y la URSS, y tras la repatriación ordenada por Hitler de unos cincuenta mil habitantes de los países bálticos de origen alemán, Letonia se vio invadida por las fuerzas soviéticas el 17 de junio de 1940. Pronto sería incorporada a la Unión como República Soviética de Letonia hasta que, a raíz de la ofensiva nazi contra la URSS, fue ocupada por los alemanes entre 1941 y 1944.

El fin de la Segunda Guerra Mundial dio paso de nuevo a la etapa soviética, cuyos años estuvieron marcados por la represión contra los letones y la rusificación del territorio, acompañados de la socialización de las áreas rurales y la implantación de una economía socialista. Políticamente las decisiones venían impuestas desde Moscú mediante la correa de transmisión del Partido Comunista.

Esta situación no cambiaría hasta los últimos años de la década de los ochenta. Con la apertura iniciada en aquel momento se despertó en Letonia el sentimiento nacionalista, en un principio de forma más tímida que en Estonia o Lituania. En 1988 se constituye el Frente Popular Letón, dirigido por el dramaturgo Janis Jurkans, y este mismo año el letón sustituyó al ruso como lengua oficial.

En mayo de 1990 el Soviet Supremo de Letonia declaró la formación de una República democrática independiente, declaración que se anularía a los pocos días. Tras la negativa de Letonia, junto a los otros países bálticos, a participar en las conversaciones y preparativos de un Tratado de la Unión con el que Gorbachov pretendía reformar el federalismo soviético sobre la base de una «Unión de Estados soberanos», se celebró un referéndum el 3 de marzo

de 1991 en el que Letonia reafirmó su independencia por el 75 por 100 de los votos. Esta consulta, celebrada en paralelo a la de Estonia, con similares resultados, completaba el desafío formulado por Lituania, que el 9 de febrero se declaró partidaria de romper con la URSS mediante otro plebiscito. El frustrado golpe de Estado en la Unión Soviética, en agosto de 1991, precipitó los acontecimientos, de modo que la independencia fue proclamada definitivamente el 21 de agosto de aquel año.

### 3.3. Sistema constitucional

Frente al caso estonio, en Letonia el nuevo constitucionalismo que acompaña a la recuperación de la independencia se presenta formalmente como el restablecimiento de la antigua Constitución, que entró en vigor el 15 de febrero de 1922 y fue anulada en 1940 tras la anexión. Así, el 4 de mayo de 1990 se aprobó una *Declaración de renovación de la Independencia* que declaraba nula la Resolución por la que Letonia se había integrado en la URSS. En la misma Declaración el Consejo Supremo de Letonia anunciaba que quedaban de nuevo en vigor los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución de 1922, que declaran a Letonia como un Estado soberano e independiente. Así como el artículo 6, que establece que el Parlamento (*Saeima*) es elegido por sufragio universal, libre, directo y secreto sobre la base de una representación proporcional<sup>17</sup>. Asimismo, se establecía un período de transición para adoptar un texto revisado de la Constitución, que llegaría el 21 de agosto de 1991, cuando el *Saeima* aprobó el final del período transitorio y la restauración de la independencia de Letonia.

El texto de 15 de octubre de 1922 había sido reformado antes de su suspensión el 21 de marzo de 1933 en lo referente a la función legislativa. Una vez restaurado, ha sido objeto de nuevas y sucesivas modificaciones para efectuar distintas adaptaciones parciales del contenido de sus 116 artículos que se agrupan en ocho capítulos. Así, desde 1991 se ha reformado en un total de siete ocasiones. Lo cual no puede extrañarnos, pues, aunque su restauración tenía un valor simbólico y representaba la recuperación de la plena soberanía, por su fecha de redacción y por su propia extensión el texto requería de una profunda revisión que lo situase en la línea del constitucionalismo actual. Por otra parte, la flexibilidad del texto constitucional ha facilitado la aprobación de estas reformas, ya que actualmente el artículo 76 tan sólo establece una mayoría cualificada (de dos tercios) para aprobar las reformas, y el artículo 77 exige la ratificación por referéndum de dichas reformas únicamente cuando se refiera a los artículos 1 a 4, 6 y al propio artículo 77 de la Consti-

---

<sup>17</sup> El texto manejado es el de la versión oficial en inglés que ofrece el Parlamento de Letonia (*Saeima*) en su página oficial: [www.saeima.lv](http://www.saeima.lv). El artículo 1 dispone que: «Letonia es una República democrática independiente»; el artículo 2 que: «La soberanía nacional reside de forma inalienable en el pueblo de Letonia»; mientras que el artículo 3 establece que: «El territorio del Estado de Letonia, dentro de las fronteras establecidas por los acuerdos internacionales, comprende las regiones de Vidzeme, Latgale, Kurzeme y Zemgale.»



tución; es decir, los que establecen los principios generales del sistema constitucional letón<sup>18</sup>.

En relación con estos principios estructurales no existe, como ocurre con el texto vigente en Estonia, una enumeración de los principios básicos de un Estado de Derecho, democrático y social. Sin embargo, resulta evidente la plasmación de tales principios en el articulado constitucional<sup>19</sup>, en el que se recogen con detalle el sometimiento al principio del *rule of law*, en el artícu-

---

<sup>18</sup> Al respecto, no puede olvidarse que la Declaración de Renovación de Independencia de la República de Letonia, de 14 de mayo de 1990, explica la vigencia *de iure* de la Constitución de 1922 aprobada tras la independencia proclamada el 18 de noviembre de 1918 y previa a la anexión por la URSS. Afirma la continuidad de la República de Letonia por entender que el último hecho el 16 de junio de 1940 por la Unión Soviética al Gobierno letón exigiendo su dimisión y la posterior agresión militar «constituyen crímenes internacionales». Y, por otro lado, que «*las elecciones del 14 y 15 de julio de 1940 se produjeron bajo condiciones de terror político después de que una ley electoral ilegal e inconstitucional fuera adoptada*», a lo que se añade que los resultados de las elecciones fueron falseados, por lo que dicho Parlamento no representaba la verdadera voluntad del pueblo de Letonia.

La Constitución de 1922 ha experimentado después de su restauración las siguientes reformas: el 27 de enero de 1994, en cuanto al Capítulo II, dedicado al Parlamento; el 5 de junio de 1996, el Capítulo VI, que regula el Poder Judicial; el 4 de diciembre de 1997, la más amplia de la parte orgánica que afectó a los Capítulos II, III, V y VI, relativos al *Saeima*, el Presidente, la legislación y los órganos judiciales, respectivamente; el 15 de octubre de 1998 la más relevante en cuanto a la parte dogmática, ya que afectó al Capítulo I, de disposiciones generales, e introdujo un nuevo Capítulo VIII, de los derechos humanos fundamentales, aunque también afectó a algunos aspectos de los ya reformados Capítulos II, V y VI; el 30 de abril de 2002 la reforma se limitó a la composición y funcionamiento del *Saeima* y algún elemento del Capítulo VIII; el 8 de mayo de 2003 se reformó tan sólo el Capítulo V, del procedimiento legislativo; y el 23 de septiembre de 2004 se modificaron éste y el Capítulo VIII, de los derechos fundamentales.

<sup>19</sup> Véase María Valdídarez Suárez, «Breve aproximación a la Constitución de la República de Letonia», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 72, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, septiembre-diciembre de 2004, pp. 123-134. Como se recoge en este estudio, el texto constitucional letón es relativamente parco en sus declaraciones de principios, posiblemente porque debe completarse con la Declaración de renovación de la independencia de 1990. En el citado estudio se examina la concreción de todos estos principios y, en especial, se atiende a la enumeración de derechos fundamentales recogidos en el Capítulo VIII (arts. 89 a 116), concluyéndose que el régimen establecido se sitúa plenamente en los parámetros de los mencionados principios de un Estado de Derecho, democrático y social.

La suscripción del Convenio Europeo sobre Derechos Fundamentales y la participación de Letonia en el sistema de control establecido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no puede llevarnos sino a la misma conclusión. De acuerdo con los datos estadísticos ofrecidos por el Documento de Información del Secretario del TEDH, la evolución de la participación de Letonia está en la línea de la plena integración con el conjunto de los países que han ratificado el Convenio. Por citar tan sólo algunos de ellos puede mencionarse que el número de recursos contra Letonia ha ido evolucionando desde los 109 presentados en el año 2000 hasta los 318 formulados en 2005. En los tres últimos años, sin embargo, tan sólo fueron admitidos siete recursos en el año 2003, cinco en 2004 y ninguno en el año 2005. La primera condena por violación del Convenio tuvo lugar en 2002, año en el que dos sentencias declararon la existencia de dicha violación de derechos. En 2003, 2004 y 2005 se produjeron, respectivamente, uno, tres y un pronunciamiento en el mismo sentido.

Los datos completos sobre Letonia y sobre los demás países bálticos, que son bastante similares con un aumento proporcional en el número de recursos en el caso de Lituania, demuestran una sintonía con la mayor parte de los Estados europeos en esta materia y son, indudablemente, un indicador de la implantación real de la democracia. Pueden ser consultados hasta el año 2002, incluyendo las principales sentencias, en la obra *Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Jurisprudencia 1988-2002*, M. Isabel Abellán Matesanz (dir.), Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 2003. Los datos posteriores se recogen en las estadísticas publicadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su página oficial: [www.echr.coe.int/echr](http://www.echr.coe.int/echr).

lo 83, que proclama la independencia de los jueces y su sometimiento únicamente a la ley, y en el artículo 86, que dispone que las decisiones judiciales serán dictadas por los órganos que tengan atribuida la jurisdicción conforme a la ley y de acuerdo con el procedimiento legalmente previsto. Se prevé una ley procesal militar específica y la aplicación del principio de legalidad penal en el artículo 92. El principio democrático, plasmado principalmente en la institución del *Saeima* (arts. 1 y 2) y Capítulo II (arts. 5 a 34). Y la tendencia al aseguramiento de la igualdad real y efectiva de las personas mediante el establecimiento de algunos derechos económicos y sociales como la libre elección de profesión y prohibición del trabajo forzoso (art. 106), derecho a la remuneración del trabajo y a las vacaciones anuales; el descanso semanal; la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva y de huelga (art. 108); el sistema de seguridad social (art. 109); la garantía de un sistema básico de asistencia médica (art. 111); la protección de la familia, el matrimonio y la infancia (art. 110); el derecho a la educación y la enseñanza básica obligatoria (art. 112), etc.

Por otro lado, la Constitución letona establece una forma de gobierno parlamentaria con algunos rasgos del régimen presidencial. No obstante, en comparación con la Constitución aprobada en Estonia en 1992, dicha influencia es menor, por lo que su caracterización como un régimen semi-presidencial debe acompañarse de algunos matices.

En primer lugar, la Constitución configura el *Saeima* o Parlamento en el Capítulo II como un órgano unicameral de representación política formado por cien parlamentarios elegidos mediante el sufragio universal, directo y secreto (art. 105). Además de la función legislativa y presupuestaria reguladas en el Capítulo V, se atribuye al Parlamento la función de control político sobre el Gobierno. Sin embargo, la relación de confianza que une al Gobierno con el Parlamento no incluye una expresa sesión de investidura parlamentaria. De forma que el Primer Ministro es designado por el Presidente de la República. El resto de los Ministros son elegidos por aquél, dentro de los límites señalados por la Ley (arts. 55 y 57). Sí existen, en cambio, mecanismos de control parlamentario ordinarios, como las interpelaciones y las comisiones de investigación, y extraordinarios, como la posibilidad de presentar una moción de censura contra un Ministro individualmente considerado; es decir, las reprobaciones que se practican en nuestro Derecho parlamentario aunque carezcan de articulación jurídica; y contra el Primer Ministro que, en caso de resultar aprobadas, obligan a dimitir a todo el Gobierno en base al principio de responsabilidad colegiada.

Pero los elementos presidencialistas son peculiares. Por ejemplo, el Presidente no resulta elegido directamente por el cuerpo electoral, sino mediante un sistema de sufragio indirecto por el Parlamento. De acuerdo con el artículo 36, el Jefe del Estado es elegido por mayoría de votos en el *Saeima* a través de una votación secreta en la que participan al menos 51 diputados. Cabe entender, pues, que la sesión de investidura se subsume en este acto de otorgamiento de confianza política. Por otra parte, no existe incompatibilidad entre la condición de miembro del Gobierno y el mandato parlamenta-

rio, lo que es un rasgo típico de la forma de gobierno parlamentaria en la que no se produce una aplicación rígida de la división de poderes. Esta incompatibilidad se establece, en cambio, de manera expresa en el artículo 38 para el Presidente.

Dentro de los mecanismos de *checks and balances*, la posibilidad de disolver el Parlamento se atribuye al Presidente. Lo cual, junto a la atribución de un veto suspensivo<sup>20</sup>, refuerza indudablemente su posición, aunque el resto de las competencias enumeradas en la Constitución tengan un carácter más bien formal. Sobre todo, si atendemos al hecho de que sus decisiones políticas son refrendadas por el Primer Ministro.

En definitiva, el sistema surgido de la Constitución letona combina de una manera original elementos de las formas parlamentaria y presidencialista de gobierno. Si bien no se prevé una elección directa del Presidente, lo que debilita la legitimidad de su posición, ésta se refuerza por el hecho de ser quien designa al Primer Ministro y por ello al Gobierno, por tener atribuida la facultad de disolver al Parlamento y tener, asimismo, reconocido el derecho de veto suspensivo.

### 3.4. Organización territorial

El artículo 3 de la Constitución letona describe el territorio de Letonia dentro de las fronteras fijadas en los acuerdos internacionales como el integrado en las regiones de Vidzeme, Latgale, Kurzeme y Zemgale. Ésta es la única referencia directa de la Constitución a la organización territorial, aunque existe una mención incidental en el artículo 25 que recoge la obligación de las autoridades locales de comparecer ante las Comisiones parlamentarias para informarles de sus actividades. El artículo 101 recoge el derecho de todo ciudadano a participar en las actividades del Estado y de las entidades locales. Este mismo precepto establece el carácter electivo de los gobiernos locales, que serán elegidos por los ciudadanos letones y los ciudadanos europeos que tengan su residencia permanente en Letonia. Asimismo, se reconoce a estos últimos el derecho, desarrollado por ley, de participar en el trabajo de las entidades locales. En todo caso, dispone el mismo artículo, la lengua de trabajo de estas entidades será el letón.

---

<sup>20</sup> Como en el caso estonio la Constitución establece un derecho de veto de complicado ejercicio: los artículos 69 y 70 establecen los plazos y la fórmula de promulgación de la leyes por el Presidente. El artículo 71, por su parte, permite que el Presidente, dentro de los diez días siguientes a la aprobación de una ley, solicite su reconsideración por el Parlamento, pero si éste no enmienda el texto no cabe hacer objeciones por segunda vez.

Sí cabe, en cambio, de acuerdo con el artículo 72, suspender la promulgación de la ley por un plazo de dos meses. Este veto suspensivo se reconoce como un derecho presidencial que también puede ejercerse por iniciativa de un tercio de los miembros del *Saeima*. En ambos casos, dentro de los diez días siguientes a la aprobación del texto. La ley suspendida se someterá a referéndum popular, si así lo pide una décima parte del electorado. Si no se produce este requerimiento en el plazo de dos meses, la norma será promulgada. La celebración del referéndum no tendrá lugar, en todo caso, si el Parlamento vuelve a votar la ley y ésta obtiene el apoyo de, al menos, tres cuartas partes de los miembros del *Saeima*.

No han faltado propuestas de reforma para incluir un reconocimiento expreso de la autonomía local de la Constitución letona y, de hecho, estas referencias indirectas son producto de alguna de las reformas constitucionales citadas. No obstante, no cabe duda de que el principio de autonomía está vigente en la legislación y en la práctica, si atendemos al concepto recogido en el artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo, en el seno del Consejo de Europa, el 15 de octubre de 1985, y ratificada por Letonia el 22 de febrero de 1996. Según este precepto:

«1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o al cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitida por la Ley»<sup>21</sup>.

Los obstáculos para emprender una reforma constitucional en este punto se amparan en el argumento de que la inexistencia de un reconocimiento explícito al máximo nivel normativo no excluye, evidentemente, la existencia real de la autonomía local y su aplicación efectiva. La mejor prueba es el artículo 2 de la citada Carta Europea, según el cual: «El principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución»<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> En el Instrumento de ratificación se hizo reserva por parte de Letonia a los artículos 6.2, relativo al estatuto de personal de las entidades locales y su sistema de selección; 7.2, referente a la remuneración de los representantes locales; 9.4, sobre los recursos financieros de las entidades locales, y 9.8, sobre el acceso de éstas al mercado nacional de capitales, de conformidad con la ley, para financiar sus gastos de inversión. De forma que estos preceptos no entraron en vigor el 1 de abril de 1997 con el resto de los artículos de la Carta. En la actualidad, tan sólo el apartado relativo al acceso al mercado nacional de capitales ha quedado sin ratificar por Letonia.

Esta circunstancia en absoluto empaña la efectividad del resto de los principios de la Carta Europea de Autonomía Local, que también fue ratificada por España mediante Instrumento de 20 de enero de 1988 (BOE, núm. 47, de 24 de febrero de 1989). En él se hacía la siguiente declaración: «El Reino de España declara que la Carta Europea de Autonomía Local se aplicará en todo el territorio del Estado en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución. No obstante, el Reino de España únicamente no se considera vinculado por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma.»

Declaración que, sin duda, viene provocada por el deseo de respetar el sistema electoral previsto por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, que incluye algunos supuestos de sufragio indirecto o elección de segundo grado.

<sup>22</sup> Sobre esta cuestión puede verse el *Informe sobre la situación de la democracia local y regional en Letonia*, elaborado por el Congress of Local and Regional Authorities, en el seno del Consejo de Europa (redactores: Leon Kieres y Markku Pohjola), en wcd.coe.int. En este mismo Informe se recogen interesantes sugerencias sobre posibles adaptaciones en la redacción del reconocimiento legal de la autonomía local a los postulados de la Carta Europea en el sentido de sustituir el término «Administración estatal» por el de «Administración pública» al referirse a las entidades locales y otras precisiones similares que inciden en la afirmación del autogobierno y su carácter electivo.

Por lo que se refiere a la legislación de régimen local, la principal norma es la Ley de autonomía local, aprobada el 19 de mayo de 1994. Establece el marco legal para la actuación de los gobiernos regionales y locales, incluyendo sus competencias y funciones, estructura y principios financieros. El sistema se completa con la Ley electoral de los consejos de las ciudades, los municipios rurales y las mancomunidades, de 13 de enero de 1994; la Ley de autonomía presupuestaria, de 29 de marzo de 1995; la Ley de uniformización de las finanzas locales y, sobre todo, con la Ley de la reforma administrativa territorial, aprobada el 21 de octubre de 1998.

En cuanto a las clases de entidades locales, el sistema reconoce dos niveles de autonomía: regional y local, aunque las grandes ciudades están representadas en ambos. Estas últimas son siete: Riga, la capital, que cuenta con el 36 por 100 de la población total de Letonia, Daugavpils, Liepaja, Ventspils, Jurmala, Rezekue y Jelgava.

En la escala regional hay que incluir, además, 26 distritos o *rajons*. Y en la escala local 63 *pilsēta* (56 ciudades y 7 grandes ciudades), 444 municipios rurales o *pagasts* y 26 *novads* o mancomunidades de ciudades y municipios rurales establecidos a raíz de la reforma territorial desde 1998.

El tamaño de estas entidades territoriales varía sensiblemente: desde el más pequeño de los municipios rurales (Kalncempji), con 346 habitantes, y la más pequeña ciudad (Durbe), con 467, hasta Riga, con 747.200 habitantes, la población media de las ciudades se calcula en unos 4.400, la de los municipios rurales en 1.700 y la de los distritos en unos 47.000 habitantes, aproximadamente<sup>23</sup>.

Los dos niveles tienen una organización diferente y un ámbito de funciones separado. En todo caso, los gobiernos locales no están subordinados a los regionales y las grandes ciudades tienen un régimen especial que les permite participar de las dos esferas de competencia. Esto no obstante, el artículo 15 de la Ley de Reforma de 1998 estableció el principio de subsidiariedad a favor de «*las instituciones del nivel más alto, para el caso de que las entidades menores no puedan desempeñar determinadas funciones, y éstas estén distribuidas entre las instituciones estatales, regionales y locales*».

---

No obstante, debe tenerse en cuenta que las primeras leyes aprobadas el 15 de febrero de 1990, una para los distritos, otra para las ciudades y otra para los municipios rurales, estaban basadas en la legislación de la República de Letonia sobre esta materia aprobada en 1922 (municipios rurales) y 1930 (gobierno de las ciudades) para ser aplicada en Riga y sus distritos. La adaptación se ha ido haciendo paulatinamente en los años noventa como ha sucedido también con la Constitución o *Saversme*. Al respecto puede verse Aldis Duntavs, «La lente gestation d'un Droit Administratif. Le cas de la Letonie», en *Revue française d'Administration publique*, núm. 74, abril-junio de 1995, monográfico, *Les pays en transition: mutation et reconstruction*. En el mismo sentido, el *Informe sobre los gobiernos locales y regionales en Letonia*, elaborado por la Union of Local and Regional Governments en 2004, afirma que ése era ya el duodécimo año en el que se discutía la inclusión de un reconocimiento expreso de la autonomía local o, incluso, un capítulo entero en la Constitución sobre la materia, asegurando que esta organización incluye todos los años el asunto entre los temas a negociar con el Gobierno central.

<sup>23</sup> Los datos están recogidos del Informe 2004 de la Union of Local and Regional Governments of Latvia, y la página web de la Latvian Association of Local and Regional Governments, actualizados a 13 de marzo de 2006 ([www.lps.lv](http://www.lps.lv)).

Con este principio corrector la Ley atribuye una serie de funciones permanentes a los entes locales como la organización de los servicios municipales básicos: abastecimiento de agua, recogida de basura, mantenimiento de calles, plazas y carreteras, etc.; educación primaria y secundaria; actividades culturales; instituciones primarias de salud y asistencia social, materias de tutoría y adopción; orden público; urbanismo y planes de desarrollo; Registro Civil y organización de los procesos electorales, entre otras.

A las entidades regionales o distritos se les encomiendan las competencias permanentes de protección civil, transporte público, organización de los métodos educativos y un número muy reducido de otras funciones que se completa con las que, voluntariamente y en aplicación del citado principio de subsidiariedad, deben desarrollar en apoyo de los entes locales.

En cuanto a su organización y funcionamiento, la Ley de autonomía local de 1994 determina los principios generales de la estructura política y administrativa de los entes locales y regionales. Los estatutos propios de cada uno de ellos pueden completar su estructura institucional y establecer los procedimientos que consideren necesarios.

Existe en primer lugar un cuerpo deliberativo que es el Consejo. El Consejo es elegido en todas las entidades locales por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto mediante un sistema proporcional. El número de consejeros varía en función de la población entre siete y quince, salvo la ciudad de Riga que cuenta con sesenta consejeros. En cambio, en los distritos el Consejo está formado por los presidentes de los consejos locales de su territorio, de acuerdo con lo establecido en la Ley de autonomía local.

El Presidente del Consejo resulta elegido por todos los consejeros como representante de la autoridad local. El Director Ejecutivo, por su parte, dirige la Administración local o regional y es nombrado por el Consejo a propuesta de su Presidente.

La Ley de 1994 establece también una serie de competencias exclusivas del Consejo, al margen de que éste siempre puede recabar para sí la decisión sobre cualquier asunto del que esté conociendo el correspondiente órgano ejecutivo. Entre estas competencias exclusivas están la aprobación de sus estatutos de autonomía, la de sus presupuestos y la de los planes de desarrollo territorial y socioeconómico; la decisión sobre las alteraciones territoriales y las divisiones territoriales o los cambios de denominación; elaboración y aprobación de programas de desarrollo económico y social y de protección medioambiental; aprobación de los símbolos de la entidad; creación, modificación y liquidación de empresas públicas y otras entidades públicas, así como aprobación de sus normas reguladoras; elección y remoción del Presidente y Vicepresidente del Consejo y de los miembros de la Comisión Permanente y la Comisión de auditoría; nombramiento y cese del Director Ejecutivo; la determinación de diversos tipos impositivos si no están reservados al Gobierno central, así como el establecimiento de tasas; expropiación forzosa; denominación de calles, parques y plazas; la suspensión de los acuerdos y actos de otras instituciones locales, y otras muchas enumeradas en la Ley que termina

con una cláusula abierta referida a la adopción de todas aquellas decisiones que estén previstas en las leyes.

Por lo que se refiere a las relaciones con la Administración central, existe la posibilidad de ejercer un cierto control por parte del Gobierno sobre las decisiones y actividades de las entidades locales mediante la Unidad de Asuntos Locales, dependiente del relevante Ministerio de Desarrollo Regional y Autonomía Local. En el procedimiento de control está prevista una fase de oposición por parte de la entidad local, que puede discutir en el seno de su Consejo los cambios o enmiendas sugeridos y adoptar la decisión que estime conveniente, pudiendo acordarse la suspensión. En la práctica existe un alto nivel de cooperación y colaboración previa para evitar los conflictos.

También se da una supervisión especial en materia financiera, pero tanto en este ámbito como en el de la legislación se mantienen contactos periódicos con los Ministros de Hacienda y de Justicia en un sistema de negociación con la Administración central que viene establecido por las distintas leyes de régimen local y que se desarrolla a través de órganos de negociación paritarios en los que la representación local y regional está asumida por la ULRGL (Union of Local and Regional Governments of Latvia).

Dicho sistema de negociación ha ofrecido, en general, buenos resultados. Puede decirse, y con ello concluimos, que a pesar de que se han señalado algunas mejoras posibles en la redacción de las normas que recogen el sistema de autonomía local, resulta indudable la vocación constitucional y la voluntad de las fuerzas políticas letonas a favor de un fortalecimiento de esta autonomía que, como sucede en el caso de los demás países bálticos, ha sido un elemento decisivo en la afirmación de la identidad nacional, puesto que también aquí las elecciones locales de 1989 se consideran las primeras elecciones democráticas después de la era soviética.

## IV. LITUANIA

### 4.1. Geografía

La República de Lituania es el mayor y más poblado de los tres países bálticos, pero el que menos costa tiene sobre el mar que les da nombre: apenas 99 km. en el oeste del país. Por el norte limita con Letonia, al este con Bielorrusia y al sur y al oeste con Polonia y con el enclave ruso de Kaliningrado. La extensión de su territorio es de 65.300 km<sup>2</sup> y en él predominan las llanuras con pequeñas elevaciones en el este y el sur, que están separadas por valles en los que hay más de 3.000 lagos. El Juozapines es el cerro más alto: 292 m., y el río principal el Nenumas, con sus afluentes Neris, Dubysa y Nevedhis. El clima es continental moderado por la influencia marítima.

Cuenta con una población de 3.482.400 habitantes, de la que el 83 por 100 son lituanos, emparentados con letones y finlandeses. El resto está formado por rusos (8,4 por 100), polacos (7 por 100) y otros grupos, como bielorrusos, ucranianos, judíos, armenios y alemanes. Con una densidad de 57

habitantes por km<sup>2</sup>, presenta un 69 por 100 de población urbana, mientras Vilna, la capital, tiene una población estimada de 849.500 habitantes. El lituano es el idioma oficial y cerca del 80 por 100 de los lituanos profesa la religión católica, aunque también hay minorías de rusos ortodoxos, musulmanes y judíos.

## 4.2. Historia

De los tres países bálticos Lituania es, además, el que ha contado con un mayor protagonismo en la Historia europea, puesto que su presencia como nación, a pesar de los vaivenes de su suerte, se remonta a la Edad Media<sup>24</sup>. Así, es frecuente vincular esta aparición con el momento en que el *Kuningas* (jefe supremo o Gran Duque) Mindaugas agrupó a todas las tribus lituanas convirtiéndose al catolicismo en el año 1230 para evitar la cruzada emprendida por los caballeros teutones y siendo después coronado en 1252. Durante su reinado (entre 1240 y 1263) y después bajo el de Gediminas (entre 1316 y 1341) y sus sucesores, los límites territoriales de la Gran Lituania irían alcanzando mayor amplitud. En la época en que se produjo la unión dinástica con Polonia, que evolucionaría hasta la Unión Real proclamada por la Asamblea de Lublín en 1569, las fronteras lituanas alcanzarían su máximo esplendor, abarcando en algunos períodos del siglo xv desde el Báltico hasta el mar Negro<sup>25</sup>.

En este Estado polaco-lituano, la legislación vigente era promulgada por el elemento polaco preponderante, lo que trajo una adaptación cada vez más pronunciada a las instituciones y los usos sociales de Polonia, en detrimento de los de Lituania, cuya independencia, de hecho, había desaparecido. Cuando sobrevino en 1772 la primera partición del antiguo Reino de Polonia, Lituania, identificada con ella, se vio, asimismo, desmembrada y anulada políticamente al pasar a formar parte de Rusia como un territorio más que tan sólo gozaba de ordenamientos locales.

En la segunda mitad del siglo xix, como en otros casos, se fue desarrollando una conciencia nacional báltica que fue algo más tardía debido a que el poder ruso quería destruir tanto la influencia polaca como el predominio de Prusia, pues la llamada «Lituania menor» (o Prusia oriental) se hallaba bajo

<sup>24</sup> Líricamente, pero de forma muy gráfica, decía M. Friederichsen: «*Geográficamente la palabra Lituania no designa un territorio perfectamente delimitado. Según las aspiraciones o los deseos de los diversos pueblos que habitan lo que hasta hace poco fue "región rusa del Noroeste", así los límites de Lituania avanzan o retroceden. No es la geografía sino la historia la que aquí, como en Polonia, fija la frontera del país.*» *Op. cit.*, p. 152.

<sup>25</sup> J. Meuvret lo afirmaba evocando la ceremonia de coronación oficiada por el obispo de Culm en el castillo de Varuta y la creación un año después de una diócesis lituana. *Histoires des pays baltiques*, Armand Colin, París, 1934. P. Lorot lo recoge como paso previo a la creación de «la Gran Lituania», *op. cit.*, pp. 54 y ss. V. Stanley Vardys y Judith B. Sedaitis hablan del «nacimiento de una nación», *Lithuania. The Rebel Nation*, Westview Press, A Division of Harper Collins Publishers, Oxford, 1997, pp. 7-14. Sobre este período puede verse también Beruta Zindziute, *op. cit.*, en *Civitas: rivista di studi politici*, núm. 1, Roma, 1992. En particular, el capítulo «La Grande Lituania», pp. 7-20.



su dominio. El movimiento de renacimiento nacional lituano pronto encontró vehículos de expansión con la fundación en Koenigsberg del primer periódico nacional, *Keleivis*, por Federico Kurschatt en 1879. El mismo año que la comunidad de emigrantes lituanos fundó en Nueva York la *Gazieta Lietuwiska*.

Durante la Primera Guerra Mundial, en 1915, Lituania fue ocupada por los alemanes. A pesar de ello, en 1917 se celebró una Conferencia que demandó el establecimiento de un Estado lituano independiente y eligió un Consejo Lituano, presidido por Antanas Smetona, que adoptó la Ley Fundamental de la Constitución del Estado Lituano y declaró la independencia el 16 de febrero de 1918. El nuevo Estado sobrevivió a los intentos de crear una república soviética lituano-bielorrusa y al afán polaco de volver a anexionarse su territorio. A finales de 1920 Polonia ocupó la región de Vilna, pero reconoció al resto de Lituania como un Estado independiente con la capital en Kaunas. Mediante el Tratado de Paz de Moscú, firmado el 12 de julio de 1920, Rusia reconocería también la independencia de Lituania, que en 1921 entraría a formar parte de la Sociedad de Naciones con la solución a la cuestión de Vilna todavía pendiente.

El 1 de agosto de 1922 Lituania aprobaría su Constitución definitiva que configuraba un régimen parlamentario. Pero, como en el caso de los otros países bálticos, aunque ciertamente antes, el 17 de diciembre de 1926, se produjo un golpe de Estado impulsado por el Partido Nacionalista y de los Cristianos Democráticos que llevó al poder a Voldemaras, que disolvió el Parlamento y asumió un gobierno dictatorial. La Constitución de 1928 reforzaría los poderes presidenciales en perjuicio del Parlamento (*Seimas*) e inició un período cada vez más autoritario. En 1938 se intentaría modificar esta deriva, pero la Segunda Guerra Mundial alteraría los planes de un retorno democrático.

En 1939, tras la ocupación de Polonia por los alemanes, Lituania volvió a la esfera de influencia rusa. El 15 de julio de 1940 fue completamente ocupada y una semana después se proclamó la República Soviética de Lituania. A este período le sucedió la ocupación alemana entre 1941 y 1944, durante la cual se produjo una fuerte represión y asesinatos masivos, sobre todo de la población judía. Pero el regreso del ejército soviético tampoco fue bien recibido por buena parte de los lituanos y la guerra partisana antisoviética, impulsada por el grupo conocido como los «hermanos del bosque», continuó hasta 1953.

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial se reanudó el proceso de sovietaización con mayor rigor. La agricultura fue colectivizada y la economía planificada al estilo de la URSS. Se produjeron numerosas deportaciones y los miembros de la Iglesia Católica fueron perseguidos y encarcelados. Los partidos políticos lituanos se disolvieron y el poder se concentró en el Partido Comunista de Lituania, rama del PCUS liderada por Anastasie Snieckus desde 1940 hasta 1974. Esto no obstante, durante los años sesenta y setenta se mantuvo vivo un movimiento disidente de cierta intensidad.

El inicio de la apertura soviética sirvió también para que se formase en Lituania el Sajudis, que aglutinó las corrientes independentistas. En marzo de 1989 este movimiento ganó las elecciones al Soviet Supremo, consiguiendo que el 18 de mayo aprobase una declaración de soberanía lituana que antepone las leyes lituanas a las soviéticas. En las elecciones de febrero de 1990 el Sajudis volvió a obtener la mayoría, el Parlamento, llamado de nuevo Consejo Supremo o *Seimas*, eligió a Vitautas Landsbergis como Presidente y el 11 de marzo de 1990 declaró la restauración de la independencia, restableciendo el nombre anterior de República de Lituania y suspendiendo la Constitución soviética en su territorio.

Tras un período de tensiones e incertidumbres, con la suspensión forzosa de las anteriores decisiones, la situación se resolvió en el verano de 1991. El 6 de septiembre de este año la Unión Soviética reconoció la independencia de Lituania, que ese mismo mes entró a formar parte de Naciones Unidas. El día 31 de agosto de 1993 se retiraron las últimas tropas rusas presentes en Lituania, lo que fue celebrado como un acontecimiento histórico en todo el país.

#### 4.3. Sistema constitucional

En el caso de Lituania la evolución constitucional ha sido más parecida a la de Estonia, separándose del caso letón. Así, tras el acceso a la independencia, Lituania aprobó una Constitución refrendada por el pueblo en el plebiscito de 25 de octubre de 1992<sup>26</sup>.

En ella se establecen los principios del Estado de Derecho, democrático y, como en el caso de Estonia, sin hacer una explícita referencia al carácter social entre los principios fundamentales. No obstante, puede encontrarse una referencia indirecta en el Preámbulo que menciona el esfuerzo por lograr «una sociedad justa y armoniosa» y entendiendo que el principio del Estado social inspira los Capítulos III y IV, dedicados, respectivamente, a las relaciones entre el Estado y la sociedad y a la economía nacional y el trabajo<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> La Constitución lituana ha experimentado varias reformas: el 20 de junio de 1996 en materia de extensión territorial de la competencia estatal (art. 47); el 12 de diciembre de 1996 y el 20 de junio de 2002 en lo relativo a la Administración local; el 20 de marzo de 2003 en cuanto a las competencias del Presidente y en materia de procedimiento penal, y el 13 de julio de 2004, el artículo 150 para incluir en el contenido constitucional la adhesión de Lituania a la Unión Europea. Las referencias pueden consultarse en la versión inglesa que ofrece la página oficial del *Seimas* lituano: [www3.lrs.lt](http://www3.lrs.lt).

<sup>27</sup> Véase María Valvidares Suárez, «Breve aproximación a la Constitución de la República de Lituania», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 71, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, mayo-agosto de 2004, pp. 205 y ss. Esta autora destaca también la declaración formal de la Constitución como norma jurídica situada a la cabeza del ordenamiento que hacen los artículos 6 y 7; así como el hecho de que forman parte de la norma constitucional la Ley Constitucional de 11 de febrero de 1991, sobre el Estado de Lituania, y la Ley Constitucional de 8 de junio de 1992, sobre el no alineamiento de la República de Lituania con las alianzas del Este postsoviéticas (art. 150, que también menciona la Ley Constitucional de 13 de julio de 2004, por la que se autoriza a Lituania a formar parte de la Unión Europea).

En cuanto a la forma de gobierno, nos encontramos de nuevo con un régimen semipresidencial, en tanto que a la forma de gobierno parlamentaria se le suman varios elementos de refuerzo de la posición política que ocupa el Presidente de la República.

El Parlamento o *Seimas* se regula en el Capítulo V (arts. 55 a 76), con un carácter unicameral y compuesto por 141 miembros elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto. Como rasgo típico del sistema parlamentario y de la aplicación flexible del principio de separación de poderes, se permite la compatibilidad entre el cargo de Ministro y el mandato parlamentario.

La Constitución atribuye al *Seimas* en el artículo 67, y entre otras, la función legislativa, incluyendo la reforma de la Constitución; el control político del Gobierno; la aprobación del Presupuesto; el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional y de los jueces del Tribunal Supremo; ratificar o denunciar los Tratados Internacionales; dictar leyes de amnistía o decretar la ley marcial; declarar los estados de emergencia y adoptar decisiones acerca del uso de las Fuerzas Armadas. De manera especial nos interesan las competencias recogidas en los apartados 12 y 17, según los cuales corresponde al Parlamento la convocatoria de elecciones locales y la fijación de las divisiones administrativas de la República.

La relación de confianza con el Gobierno se establece mediante el procedimiento de investidura parlamentaria regulado en el artículo 92. De acuerdo con este precepto el Primer Ministro es nombrado por el Presidente de la República si consigue la confianza del *Seimas*. El Presidente nombra también a los Ministros, a propuesta del Primer Ministro. En el plazo de quince días, éste debe presentar tanto el Gobierno que ha formado como su programa, sometiéndolo a la aprobación del *Seimas*. De no conseguirla se disolverá el Parlamento y el Gobierno deberá dimitir de acuerdo con los artículos 58 y 101, correspondiendo al Presidente convocar nuevas elecciones. El Gobierno debe también someterse a la confianza del Parlamento en el caso que se haya producido una renovación que afecte a más de la mitad de los Ministros. Por otra parte, se regula también la cuestión de confianza que puede obligar a la dimisión del Gobierno en caso de su aprobación por votación secreta.

Se establece, entonces, un mecanismo de confianza típico de los sistemas parlamentarios, en el que el Gobierno es responsable ante el Parlamento de forma tanto colegiada como individual (arts. 96 y 101). Como es frecuente también en estos regímenes, se prevén mecanismos ordinarios de control a través de las preguntas e interpelaciones. Sin embargo, el artículo 61 establece una consecuencia extraordinaria para el supuesto de que la respuesta del Gobierno a una interpelación no sea satisfactoria, a juicio de la mitad de los miembros del *Seimas*. Esta mayoría puede expresar un voto de no confianza frente al Primer Ministro o frente un Ministro individualmente considerado, con la consecuencia antes expuesta de la necesaria dimisión.

El reforzamiento de la figura presidencial típica de los regímenes que estamos estudiando se contiene en el caso de Lituania, sobre todo, en el Capítu-

lo VI de la Constitución (arts. 77 a 90), dedicado al Presidente de la República. En particular, en el artículo 84, que recoge sus funciones, y en el sistema de elección directa por sufragio universal fijado en los artículos 78 a 82, estando prevista una segunda vuelta si no se alcanzan los requisitos de quórum determinados en el artículo 81, que exige el respaldo de la mitad de los votantes, siempre que haya participado la mitad del censo electoral. El cargo de Presidente de la República es incompatible con cualquier otro, incluido el mandato parlamentario, debiendo incluso suspender sus actividades dentro de los partidos políticos hasta el inicio de la campaña para una nueva elección presidencial. Su mandato dura cinco años y puede ser reelegido tan sólo una vez (art. 87).

Entre las atribuciones ordinarias del Presidente, dentro de la órbita clásica de los poderes formales de los Jefes de Estado, se encuentran las de dirigir la política exterior; firmar los Tratados Internacionales; nombrar al Primer Ministro y a los Ministros, de acuerdo con la fórmula que hemos detallado; proponer al *Seimas* los candidatos al Tribunal Supremo y a diversos órganos judiciales, así como proponer tres candidatos para su nombramiento como miembros del Tribunal Constitucional; la adopción de decisiones relativas a las Fuerzas Armadas en caso de agresión externa; la declaración de los estados de emergencia; la concesión de indultos; la sanción y promulgación de las leyes aprobadas por el *Seimas*; la convocatoria de sesiones parlamentarias extraordinarias; así como la convocatoria de elecciones en los casos previstos en la Constitución; la concesión de la ciudadanía lituana de acuerdo con el procedimiento establecido por las leyes, etc.

Por el contrario, tienen un mayor contenido político que no se ve mediatizado por la acción del Gobierno, otras facultades como el reconocimiento de la iniciativa legislativa en el artículo 68, la facultad de emanar decretos presidenciales que, en los casos del artículo 85 (sobre nombramiento de representantes diplomáticos, otorgamiento de rangos militares, declaración de estado de emergencia y decisiones en materia de ciudadanía), deben ser refrendados por el Primer Ministro o los Ministros correspondientes. Tales decretos pueden tener rango legal ya que, según el artículo 105, pueden ser objeto de control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

Además, al Presidente le corresponde la disolución anticipada del Parlamento y la convocatoria de elecciones en los supuestos ya examinados, y se le atribuye un derecho de veto suspensivo en los artículos 71 y 72. Veto que puede ser levantado por la mitad de los miembros del *Seimas* o, si se trata de una ley constitucional, por mayoría de tres quintos.

#### 4.4. Organización territorial

Como en el caso de Estonia, la Constitución lituana contiene un capítulo dedicado enteramente a la organización territorial, el Capítulo X, titulado «Gobierno y Administración Local» (arts. 119 a 124). Además, dentro del Capítulo I, que regula las disposiciones generales, bajo el epígrafe el «Estado

de Lituania», el artículo 10 recoge el principio de unidad territorial prohibiendo la división del territorio en formaciones menores y estableciendo que las fronteras de Lituania sólo se podrán modificar por un Tratado Internacional ratificado por una mayoría de cuatro quintos del *Seimas*. El artículo 11, por su parte, establece una reserva de ley para la determinación de las unidades administrativas y sus límites territoriales en Lituania.

Debe señalarse, además, que Lituania ratificó la Carta Europea de Autonomía Local el 25 de mayo de 1999 sin formular ninguna reserva. La Carta entró en vigor el 1 de octubre del mismo año. De esta forma, el principio de autonomía local está garantizado y recogido de forma expresa en el artículo 119 de la Constitución, que lo reconoce para las unidades administrativas de todo el territorio del Estado, debiendo regularse por ley a través del establecimiento de los correspondientes Consejos municipales.

La autonomía se confirma por el artículo 120, que establece la obligación del Estado de sostener a los municipios y que dispone, dentro de los límites de las competencias asignadas por la Constitución y las leyes, que éstos actuarán libre e independientemente. La garantía de este derecho se refuerza con la posibilidad, establecida en el artículo 122, de que los Consejos municipales apelen a los tribunales ante la violación de sus derechos<sup>28</sup>.

La legitimidad de las entidades locales procede de su carácter electivo recogido en el segundo párrafo del artículo 119, que establece el sufragio universal, igual, directo y secreto para la elección de los miembros de los Consejos municipales por los ciudadanos de la República de Lituania y los extranjeros que tengan su residencia permanente en la correspondiente entidad local.

Se establece también una reserva legal para la regulación de la organización y el funcionamiento municipales. Y se recoge, asimismo, el principio de autonomía presupuestaria en el artículo 121, que reconoce también la facultad de aprobar tasas y otros tributos de acuerdo con lo previsto en la ley.

La contrapartida de este amplio reconocimiento de la autonomía local se encuentra en los artículos 123 y 124, que establecen el principio de legalidad y la obligación de observar la Constitución y sus normas de desarrollo por las entidades locales, así como el respeto a la ley y al procedimiento establecido por ella en todas sus actuaciones. Se contempla la posibilidad de que, en los casos previstos por la ley, el *Seimas* pueda sustituir temporalmente a los gobiernos locales que incumplan sus obligaciones constitucionales y legales mediante el establecimiento de una administración directa en el territorio municipal. Asimismo, se contempla la posibilidad de acudir a los tribunales para el caso de que las normas o actuaciones de las entidades locales incurran en una violación de los derechos humanos.

---

<sup>28</sup> El reconocimiento de la autonomía local ha sido acompañado de las correspondientes garantías de tipo jurisdiccional, que en algunos de los países de la Europa del Este han estado vinculadas con el acceso a la justicia constitucional. Al respecto puede verse Tania Groppi, *Los nuevos rasgos de la Administración local en Europa*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, Querétaro, México, 2004.

Sobre esta base constitucional tuvo lugar una reforma global de la Administración local lituana entre los años 1994 y 1995 que abolió el sistema de dos niveles de autonomía, estableciendo únicamente el escalón nacional y el municipal. Se aprobaron así, entre otras importantes normas, la Ley electoral de los Consejos municipales, de 7 de julio de 1994 (modificada en 1999); la Ley del gobierno de los Condados, de 15 de diciembre de 1994, y la Ley básica reguladora de la Asociación de municipios en Lituania, de 28 de marzo de 1995.

De este modo se sustituyó el antiguo sistema en el que convivían un total de 581 entidades locales por uno nuevo en el que se reconocían tan sólo 66: 10 Condados y 56 Consejos municipales (de ellos 44 Consejos regionales y 12 pertenecientes a las ciudades y villas). Estos Consejos tienen la posibilidad de dividir su territorio en distritos o barrios, pero ello no implica un nuevo grado de autonomía, sino que se trata tan sólo de subdivisiones municipales. Por otra parte, el número de Consejos municipales se amplió en 1999 con ocasión de las elecciones locales de marzo de 2000, pasando de 56 a 60. En estas elecciones se aplicó también el nuevo sistema electoral de listas abiertas que aumentó considerablemente la participación en los comicios locales<sup>29</sup>. Finalmente, se han aprobado la Ley de desarrollo regional en julio de 2000 y distintas reformas en la Ley de Autonomía local, la última a principios de 2004.

La principal consecuencia de la reforma, además de la reducción del número de entidades locales, es el aumento de su tamaño, que es considerablemente superior a la media europea, con un promedio de población de 58.000 habitantes<sup>30</sup>. En definitiva, se trata de un intento de superar los problemas que tenía la Administración local a causa de la atribución a entidades locales muy pequeñas y con pocos recursos de un gran número de competencias que les obligaban a prestar unos servicios para los que no estaban capacitados. Es, en buena medida, el mismo problema principal que existe en Estonia y Letonia y que Lituania pretende superar creando un nivel intermedio que garantice la descentralización de las competencias entre el Estado y las autoridades locales.

De este modo la Ley divide las competencias locales en cuatro categorías de acuerdo con el nivel de independencia con que pueden actuar los entes locales. Y este sistema se aplica al conjunto de materias que habitualmente se atribuyen a este nivel administrativo: educación, servicios sociales, salud, cultura, protección medioambiental, planificación territorial, servicios públicos

---

<sup>29</sup> En esta reforma se crearon los Consejos de Kalvarija, Kazlu Ruda, Pegege, Rietava y Elktrenai, desapareciendo el de Marijampole, que se dividió entre los dos primeros. Al mismo tiempo la ciudad de Vilna ganó territorio al Distrito del mismo nombre.

<sup>30</sup> Así se recoge en el Informe *The Governance of Employment and Economic Development in the Baltic States*, elaborado por la OCDE en el marco del LEED. Informe citado en nota 14. Otro dato inusual mencionado es el hecho de que no existan autoridades locales en poblaciones inferiores a 2.000 habitantes, siendo Neringe la menor de estas entidades con 2.400 habitantes. *Vid.* también *Report on the situation of Local and Regional Democracy in the Lithuania*, elaborado por el Congress of Local and Regional Authorities, en el seno del Consejo de Europa: [www.coe.int](http://www.coe.int).

esenciales, etc. En primer lugar están las que nosotros llamamos competencias exclusivas y que implican completa libertad de acción y decisión, como ocurre con la educación infantil preescolar. En segundo término se encuentran aquellas competencias compartidas entre el Estado y los entes locales que permiten a éstos un cierto grado de desarrollo y ejecución, por ejemplo, en cuanto al transporte escolar. Un tercer grupo engloba las competencias que se ejercen de forma pactada entre el Estado y las entidades locales (*agreed*), como sucede con el presupuesto. Y, finalmente, las competencias como la educación obligatoria, que son controladas completamente por el Estado<sup>31</sup>.

En fin, con esta distribución de competencias, como puede imaginarse fácilmente, resulta esencial un mecanismo fluido de negociación entre el Estado y las autoridades locales, que están representadas en las negociaciones por la Asociación Lituana de Autoridades Locales.

## V. CONCLUSIÓN

Como se ha puesto de relieve, Estonia, Letonia y Lituania han experimentado una evolución histórica muy similar que, en cierto modo, explica sus decisiones políticas actuales. Con la recuperación de su soberanía estos países han aprobado, o en el caso de Letonia restablecido, unos textos constitucionales que recogen los principios comunes del Estado social y democrático de Derecho. En ellos se configura la organización política de estas Repúblicas con distintas variantes de la forma semipresidencial de gobierno.

En cuanto a la organización territorial del poder, en los tres casos se establece la fórmula del Estado unitario, lógica consecuencia de las dimensiones y la unidad territorial de los países bálticos. Asimismo, en todos ellos el sistema se combina con el reconocimiento de un alto grado de autonomía local que resultaba obligado tras el papel desempeñado por las entidades locales en el proceso de separación de la Unión Soviética y la proclamación de la independencia.

Esta autonomía implica una descentralización administrativa muy intensa que incluye competencias normativas y de desarrollo y ejecución en el ámbito local. En Estonia y Letonia existen dos niveles de Administración local (regional y municipal), mientras que en Lituania la reforma ha simplificado el sistema en un solo nivel, buscando la solución de uno de los proble-

---

<sup>31</sup> Este sistema debe interpretarse de conformidad con lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 4 de la Carta Europea de Autonomía Local, según los cuales: «2. Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. 3. El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía. 4. Las competencias encomendadas a las Entidades locales deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley.»

Respecto a la naturaleza de la Carta Europea de Autonomía Local como un Tratado vinculante puede verse J. Arozamena Sierra, *Los poderes locales en Europa*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, S. A., Madrid-Barcelona, 1999, pp. 28 y ss.

mas comunes a todos ellos: la existencia de numerosas entidades de pequeño tamaño, población y recursos que son incapaces de prestar por sí solas todo el conjunto de servicios que se les encomiendan. Otra de las vías con las que se pretende superar esta situación es la de la fusión de los pequeños municipios en mancomunidades o la creación de consorcios o agrupaciones entre ellos.

En definitiva, el nivel de autonomía local obtenido en estos países es bastante similar al que existe de forma generalizada en la mayor parte de los países europeos y puede considerarse satisfactorio conforme a los criterios exigidos por la Carta Europea de Autonomía Local hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, y suscrita por todos ellos.