

## **Países Nórdicos: La organización territorial en Dinamarca, Islandia y Noruega**

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. DINAMARCA.—2.1. El marco normativo de la organización territorial en Dinamarca.—2.2. Antecedentes. La reforma del gobierno local de 1970: municipios y condados.—2.2.1. Nivel central.—2.2.2. Nivel local: municipios y condados.—2.3. El debate sobre la reforma del gobierno local.—2.4. El nuevo mapa de Dinamarca.—2.4.1. Los municipios.—2.4.2. Las regiones.—2.5. El reparto de competencias entre los niveles estatal, regional y local.—2.6. La composición y elección de los órganos de gobierno en municipios y regiones tras la reforma.—2.6.1. Consejos municipales (Consejos de Distrito).—2.6.2. Consejos regionales.—2.7. Sistema de financiación tras la reforma del régimen local.—2.8. Los territorios autónomos: Las Islas Feroe y Groenlandia.—III. ISLANDIA.—3.1. Antecedentes.—3.2. El marco constitucional y legal de la organización territorial en Islandia.—3.3. Tipología de entes locales.—3.4. Organización del gobierno local.—3.5. Reparto de competencias.—3.6. Relaciones entre el Gobierno central y las autoridades locales.—3.7. Participación ciudadana en el ámbito local.—IV. NORUEGA.—4.1. Los órganos de gobierno de municipios y condados.—4.2. Reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales.—4.3. La financiación de las entidades locales.—4.4. Relaciones entre el Gobierno central y los poderes locales.—4.5. El debate sobre la reforma de la organización territorial.

### **I. INTRODUCCIÓN**

El llamado «modelo nórdico» de organización territorial, aplicable a Dinamarca, Islandia y Noruega, presenta algunos rasgos comunes y, al mismo tiempo, notables diferencias en su evolución.

El punto de partida es similar, pues en los tres supuestos nos hallamos ante Estados originariamente centralizados, que reconocen en sus Constituciones aprobadas tras la Segunda Guerra Mundial (en el caso de Dinamarca e Islandia) o en su legislación sobre régimen local (caso de Noruega) el principio

---

\* Directora de Relaciones Interparlamentarias del Senado.

de autonomía local; autonomía condicionada en su configuración a lo que el Parlamento decida a través de las leyes de desarrollo y en su ejecución a la supervisión del Gobierno central. Estos rasgos persisten en esencia, aunque modulados por lo dispuesto en los textos internacionales, en especial por lo dispuesto en la Carta Europea de Autonomía Local, suscrita por los tres países de referencia en los años ochenta.

La evolución de sus respectivas sociedades ha llevado, sin embargo, a distintos grados de desarrollo de la autonomía local (más intensa en Dinamarca y Noruega que en Islandia), al reconocimiento de distintos niveles territoriales y a diversas configuraciones del reparto de competencias y de las relaciones de colaboración y financiación entre el Gobierno central, las regiones (en Dinamarca se han creado recientemente y en Noruega existe un intenso debate sobre su implantación), los condados (que tras su supresión en Dinamarca sólo existen como nivel territorial en Noruega), los distritos rurales (que sólo perviven en Islandia) y los municipios. En todo caso, el municipio es el elemento central de la organización territorial de los poderes públicos en los tres países.

## II. DINAMARCA

En octubre de 2002, con la creación de la *Comisión sobre la estructura administrativa*, se puso en marcha en Dinamarca un proceso de reforma que culminará con la entrada en vigor del nuevo sistema de organización territorial el 1 de enero de 2007. Tres son los pilares de la reforma: 1) un nuevo mapa de la organización territorial de Dinamarca, que incluye una nueva división del territorio en 89 municipios, suprime los tradicionales condados y crea cinco regiones; 2) una nueva distribución de tareas entre el Estado, las regiones y los municipios, y 3) un nuevo sistema de financiación, que refuerza los mecanismos tendentes a garantizar el equilibrio territorial.

La reforma no es aplicable a los territorios autónomos de Groenlandia e Islas Feroe. Aunque la Constitución del Reino de Dinamarca, que data de 1953, rige en ambos territorios, en virtud de una legislación especial han obtenido una autonomía relativamente amplia, denominada «gobierno local» (*hjemmestyre*); las Islas Feroe, el año 1948, y Groenlandia, el año 1979.

### 2.1. El marco normativo de la organización territorial en Dinamarca

Desde el punto de vista territorial, la Constitución de Dinamarca hace referencia a dos niveles de gobierno, el central y el local. No obstante, aunque son escasas las previsiones constitucionales sobre la materia, el gobierno

local ha sido considerado históricamente como un factor esencial del régimen democrático danés.

El principio de autonomía local está recogido en el artículo 82 de la Constitución del Reino de Dinamarca de 1953, en los siguientes términos:

*«El derecho de los municipios a gestionar sus propios asuntos de forma independiente bajo la supervisión del Estado se establecerá por ley.»*

Si bien es cierto que el precepto constitucional atribuye a las autoridades locales capacidad de decisión sobre la gestión de los asuntos que les son encomendados, no es menos cierto que el principio está contemplado en términos muy generales y condicionado al sometimiento a la ley y a la supervisión del Gobierno.

Ha sido el desarrollo legislativo de este precepto constitucional y la tradición política de descentralización local la que, sumada a la adhesión de Dinamarca a instrumentos internacionales sobre esta materia, ha configurado uno de los sistemas comparados de organización territorial del poder que más peso confiere al ámbito municipal.

La reforma ha estado inspirada —por lo que se refiere al nivel municipal—, por una parte, en las Recomendaciones y Convenios del Consejo de Europa sobre democracia local, especialmente en la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por Dinamarca en 1988, y, por otra parte, en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad consagrados en el Derecho de la Unión Europea. Por lo que respecta al nuevo nivel regional, la reforma dista mucho de los estándares de autonomía descritos en la Carta Europea de Autonomía Local, y aún más de la autonomía política de las regiones con competencia legislativa existentes en Europa.

En resumen, los principios inspiradores de la autonomía local danesa serían los siguientes:

1) Participación ciudadana.

El preámbulo de la Carta Europea de la Autonomía Local destaca que *«el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa»*, y que es *«en este nivel local donde este derecho puede ser ejercido más directamente»*.

2) Proximidad en el ejercicio de las competencias.

Además, desde la perspectiva del ejercicio de competencias por parte de las entidades locales y bajo la rúbrica «alcance de la autonomía local», el artículo 4.3 de la Carta Europea establece que *«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 las tareas, o las necesidades de eficacia o economía»*.

3) Autonomía política y responsabilidad en la gestión.

El artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local contiene un concepto de autonomía local ambicioso, al disponer que *«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»*.

Desde el punto de vista material, el artículo 3.1 de la CEAL incorpora en la noción de autonomía local el derecho y la capacidad de «ordenar» una parte importante de los asuntos públicos o, lo que es lo mismo, atribuye a las entidades locales capacidad normativa sobre las competencias asignadas.

4) Subsidiariedad y proporcionalidad.

El Derecho de la Unión Europea ha incorporado los principios de subsidiariedad y proporcionalidad como principios fundamentales del reparto de competencias en la Unión. Así, el artículo I.11 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa establece que el ejercicio de competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y añade:

*«3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción considerada no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción considerada, a escala de la Unión...»*

*4. En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución...»*

En suma, el Tratado constitucional contempla la existencia de cuatro niveles de gobierno: europeo, estatal, regional y local, haciendo jugar al principio de subsidiariedad en todos ellos.

5) Participación en los instrumentos de planificación que les afecten.

En otro orden de cosas el artículo 4.6 de la Carta Europea de Autonomía Local prescribe que *«las entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente»*.

6) Suficiencia financiera. Sostenibilidad y equilibrio.

Respecto a los recursos financieros de las entidades locales, el artículo 9.1 de la Carta Europea de Autonomía Local dispone que

*«las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias».*

El principio de suficiencia financiera de las entidades locales y el reconocimiento del principio de que las competencias sólo pueden ejercerse con un volumen de recursos financieros paralelo a la importancia de aquéllas ha sido también consagrado en la reforma. El criterio de la sostenibilidad económica de las unidades territoriales ha sido también determinante en el proceso de reorganización iniciado en 2002, y ha motivado el establecimiento de unidades municipales de mayor tamaño y población. Asimismo, el legislador danés, consciente de la diversidad de condiciones de partida y de los condicionamientos geográficos y poblacionales, ha introducido mecanismos de equilibrio e igualación como elementos fundamentales de la reforma.

## **2.2. Antecedentes. La reforma del gobierno local de 1970: municipios y condados**

Con anterioridad a 1970, la organización territorial de Dinamarca se sustentaba sobre 86 ciudades y 1.386 parroquias, integradas en 25 condados. Esta división respondía a una clara diferenciación entre zonas urbanas y rurales, en un país en el que la mayoría de la población vivía en el campo. El crecimiento de la población urbana, la expansión de las ciudades y las nuevas formas de asentamientos urbanos en municipios originariamente rurales, así como el incremento gradual de servicios prestados por los poderes públicos en un Estado del Bienestar como el danés, motivó la reforma de su régimen local en 1970. Un factor decisivo para esta reforma fue la insuficiencia de las parroquias y los municipios para gestionar las tareas que les eran encomendadas, demasiado pequeños e infradotados desde el punto de vista de los medios personales y financieros. Insuficiencia compensada por el incremento del intervencionismo estatal, que se hizo cargo de la prestación y del coste de los nuevos servicios de educación, sanidad, asistencia social, transportes...

Conscientes de la necesidad de dotar de mayor tamaño y de medios suficientes a las entidades territoriales más cercanas al ciudadano, y con el firme propósito de fortalecer la descentralización del país, la reforma del gobierno local de 1970 redujo el número de condados a 14 y el de municipios a 275. La supresión de las parroquias, la reducción del número de divisiones territoriales y la instauración de mecanismos de cooperación entre municipios y condados permitieron rediseñar el reparto de tareas y de cargas entre el Estado, los condados y los municipios, atribuyendo a estos últimos más influencia y competencias en el ámbito de los servicios sociales y asistenciales.

### 2.2.1. Nivel central

Al igual que sucedía en otros muchos Estados europeos, el Gobierno central, directamente o a través de sus unidades periféricas, se reservaba las clásicas funciones de la Administración estatal, como la policía, la defensa, la administración de justicia, el servicio exterior, aduanas, educación superior e investigación, asilo...

El Gobierno central está integrado por el Gabinete del Primer Ministro y 18 Ministerios.

El Gabinete del Primer Ministro, está compuesto por el Subsecretario de Estado, la Secretaría del Primer Ministro y tres áreas diferentes: el área exterior, el área interior y el área administrativa. Asimismo competen al Gabinete los asuntos relacionados con las Islas Feroe y con Groenlandia, las relaciones con la Casa Real, las relaciones con la prensa, así como los asuntos relativos a cuestiones de Derecho político y constitucional, la distribución de competencias, el nombramiento de ministros, las destituciones, etc. Dependen del Ministerio el Comisario del Reino en las Islas Feroe y el Comisario del Reino en Groenlandia. Son los más altos representantes del Reino en esos territorios y funcionan como enlaces entre el Gobierno Territorial (*Hjemmestyret*) y las autoridades nacionales, además de administrar, en su carácter de Autoridad Superior, asuntos relacionados al Derecho de familia. El Gobierno Territorial debe informar al Comisario del Reino sobre las leyes y reglamentos aprobados por la Asamblea Territorial, así como también sobre toda legislación de carácter general promulgada por el Gobierno Territorial. Asimismo, son automáticamente miembros de las Autoridades Diocesanas y de los Consejos de Administración de los respectivos Fondos Culturales danés-feroense/groenlandés. Publican anualmente informes de situación sobre los territorios.

Los Ministerios son, en la actualidad: Asuntos Exteriores, Cultura, Defensa, Educación y Asuntos Eclesiásticos, Economía y Comercio, Trabajo, Finanzas, Alimentación, Agricultura y Pesca, Interior y Sanidad, Justicia, Refugiados, Inmigración e Integración, Ciencia, Tecnología y Desarrollo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Impuestos, Transportes y Energía, Medio Ambiente y Cooperación Nórdica, Familia y Consumo, y Cooperación.

La vigente Constitución del Reino de Dinamarca de 5 de junio de 1953 confirmó el sistema parlamentario como modelo para la composición del Gobierno y suprimió la Cámara Alta. Si bien es cierto que desde el año 1901 el Rey había aceptado que no podría nombrar un Gobierno que no contara con el apoyo de la mayoría parlamentaria, no sería hasta la Constitución de 1953 cuando se estableciese expresamente que el Gobierno debería contar con la confianza del Parlamento, y que en caso de retirársela se vería obligado a dimitir o convocar nuevas elecciones. El *Folketing* (Parlamento) está compuesto por 179 miembros como máximo, dos de los cuales son elegidos en Groenlandia y dos en las Islas Feroe (art. 28).

El poder judicial es uno de los poderes del Estado central. La independencia de los jueces en el ejercicio de sus funciones está garantizada por el artículo 64 de la Constitución, según el cual los jueces únicamente quedan sometidos a la ley. Contrariamente a los demás funcionarios del Estado, los jueces son inamovibles, no podrán ser trasladados contra su voluntad, salvo en caso de reorganización de los tribunales, y sólo podrán ser separados por sentencia.

Desde la reforma judicial de 1999, la Administración de los Tribunales se ha transferido del Ministerio de Justicia a la recién creada Dirección General de Justicia, una institución estatal autónoma independiente del Gobierno. El Consejo independiente que la dirige está a cargo de hacer llegar al Ministerio de Justicia las propuestas relativas al nombramiento de los jueces. Los juicios se tramitan generalmente en primera instancia ante los juzgados municipales (existen ochenta y dos jurisdicciones municipales, a las que hay que añadir un partido judicial en las Islas Feroe y dieciocho en Groenlandia), cuyas sentencias pueden ser objeto de apelación ante uno de los dos Tribunales de Apelación existentes (Audiencias territoriales occidental y oriental). El tribunal superior es el Tribunal Supremo (integrado por quince jueces), que únicamente conoce de los asuntos tramitados por los Tribunales de Apelación.

### 2.2.2. Nivel local: municipios y condados

Al gobierno municipal, a través de la legislación sectorial, se le encomendó a partir de la reforma de 1970 responsabilidad en los ámbitos de la educación primaria, el cuidado de niños y ancianos, atención primaria, fomento del empleo, garantía del suministro de agua y electricidad, vivienda, protección medioambiental, planificación urbanística, carreteras y transporte público local, ocio, deporte, actividades culturales... En suma, el sistema confería a los municipios la responsabilidad de la prestación de los servicios primarios de salud y bienestar, a la vez que les atribuía capacidad para establecer y recaudar impuestos, pero otorgándoles un amplio margen de maniobra a la hora de decidir qué competencias asumía cada uno de ellos y cómo gestionarlas.

El gobierno de los condados, por su parte, ha tenido atribuidas competencias sobre hospitales, seguridad social, enseñanza media-superior, protección de discapacitados, planificación regional, conservación de la naturaleza, autopistas, trenes regionales, servicio público de autobuses... y, en general, aquellas actividades que afectasen a territorios o a poblaciones de varios municipios.

El hecho de que los municipios y los condados pudiesen disponer de sus propios límites geográficos posibilitó en el transcurso de los años siguientes algunas adaptaciones: tres entidades territoriales han obtenido un estatuto especial, gestionando competencias municipales y algunas otras propias de los condados (Copenhague, Frederiksberg y Bornholm).

La descentralización de competencias, que se realizó de forma paralela a la reestructuración del sistema financiero con el objeto de que hubiese una mejor sintonía entre la capacidad de decisión y la responsabilidad financiera de municipios y condados, continuó en los años setenta y ochenta. Los gastos del gobierno local (municipios y condados) dejaron de ser financiados con reembolsos estatales y comenzaron a sufragarse con ingresos propios, procedentes del cobro de impuestos, de beneficios procedentes de la explotación de capital de su titularidad, precios públicos, tarifas, asignaciones presupuestarias y consignaciones procedentes del fondo de igualación entre municipios.

Pese al amplio nivel de autonomía en la gestión de sus propios asuntos y a la relativa libertad de que disponen para establecer las fuentes de sus ingresos procedentes de la imposición, el sistema regula algunos límites, ya que el Gobierno está habilitado para ejercer facultades de supervisión (art. 82 de la Constitución del Reino de Dinamarca). Estos poderes de supervisión sobre las autoridades locales son ejercitados por cinco gobernadores en cada condado, designados por el Ministro del Interior y Sanidad, que controlan la legalidad —no la sensatez o la eficacia— de las actuaciones locales (municipales y del condado). Entre los poderes de la autoridad de supervisión están la capacidad para anular las decisiones ilegales de las autoridades locales, suspender sus actuaciones, imponer el cumplimiento de decisiones vinculantes adoptadas por otras autoridades, imponer sanciones a las autoridades locales que no cumplan sus obligaciones locales. Las decisiones de la autoridad de control, así como las del Ministro, pueden ser recurridas por las autoridades locales ante los tribunales de justicia.

Ahora bien, la creciente demanda de servicios de calidad y la necesidad de contener y racionalizar el gasto público han puesto de manifiesto la debilidad del sistema de organización territorial de los poderes públicos, demasiado fragmentado para dar una respuesta eficaz a las nuevas demandas. Ello pese a que el tamaño de los municipios daneses ha sido históricamente uno de los más grandes en el contexto europeo y a la existencia de dos importantes asociaciones de ámbito nacional que agrupan, una a los municipios y la otra a los condados. Ambas asociaciones han jugado un importante papel en las negociaciones anuales relativas a la financiación de las entidades locales, cuyos acuerdos han sido tenidos en consideración a la hora de ajustar las economías locales a las directrices del Gobierno central, pese a no ser vinculantes.

### **2.3. El debate sobre la reforma del gobierno local**

En el marco del debate sobre la simplificación y la mejora de la eficacia de la Administración, sobre la mejora del sistema sanitario y de protección social y sobre la contención del gasto público, el Gobierno danés puso en marcha, en octubre de 2002, la Comisión sobre la estructura administrativa. En la Comisión, compuesta por 12 miembros, se integraron representantes



de los gobiernos locales, de los ministerios, así como expertos en la materia, con el objeto de estudiar las ventajas y desventajas de distintos modelos de organización del sector público y hacer las recomendaciones oportunas para abordar una eventual reforma.

En enero de 2004, la *Comisión sobre la estructura administrativa* finalizó sus trabajos con la propuesta de seis modelos cuyos pros y contras fueron descritos.

En las conclusiones de su informe se destacaba el hecho de que el tamaño de los condados y los municipios era insuficiente para una eficaz prestación de los servicios que debían gestionar y se hacía hincapié en la necesidad de redistribuir las competencias entre el Estado, los condados y los municipios para acercar la Administración al nivel más cercano al ciudadano y evitar las «zonas grises» ocasionadas por una deficiente delimitación de responsabilidades, sobre todo en aquellos ámbitos de actuación en los que distintos niveles territoriales compartían competencias. En suma, recomendaba una reforma total de la organización territorial, que, a su juicio, debía incluir un cambio de los límites geográficos de las Administraciones locales y un reajuste de competencias entre el Estado, las regiones y los municipios.

Tras la publicación del informe, el Gobierno sometió las recomendaciones de la Comisión a un proceso de información pública en el que participaron, además de los condados y municipios, casi 500 organizaciones, asociaciones y expertos.

En abril de 2004 el Gobierno liberal-conservador presentó su propuesta de reforma a través del documento «Una nueva Dinamarca – un sector público cercano al ciudadano», basado en los análisis y recomendaciones de la Comisión. Esta propuesta constituyó la base de las negociaciones entre el Gobierno y los partidos de la oposición representados en el *Folketing*. En junio de 2004, el gobierno, con la oposición de los socialdemócratas, alcanzó un acuerdo con el Partido del Pueblo Danés (conservador) en el que figuraban los criterios para una nueva división geográfica de municipios y regiones (supresión de los condados, creación de cinco gobiernos regionales, establecimiento de municipios con una población mínima de 20.000 habitantes, aunque el acuerdo manifestaba su preferencia por elevar la cifra a 30.000) y una nueva distribución de tareas entre los municipios, las regiones y el Estado. El acuerdo incluía una propuesta de reforma de la financiación en la que se esbozaban mecanismos de igualación y equilibrio territorial.

Sobre la base del acuerdo fueron presentados 50 proyectos de ley durante el otoño de 2004 y se instó a las entidades locales a tomar las riendas de sus propios procesos de fusión, solicitándoles que hiciesen las correspondientes propuestas, como veremos al analizar el nuevo mapa municipal de Dinamarca.

El Gobierno adelantó la fecha de las elecciones legislativas, previstas para septiembre de 2005, a febrero de ese mismo año con el fin de acometer, con el máximo número de apoyos parlamentarios posibles, la importante reforma estructural de la Administración pública.

El «paquete legislativo» de las reformas fue aprobado por el *Folketing* el 24 de junio de 2005. Entre las medidas legislativas más importantes destacan la Ley núm. 540 sobre la división de Dinamarca en municipios, la Ley núm. 542 sobre gobierno regional, las Leyes núms. 527 y 543 sobre financiación de municipios y regiones respectivamente, las Leyes núms. 537 y 545 a 547 sobre sistema sanitario, la Ley núms. 522 y 523 sobre empleo, la Ley núm. 551 sobre carnés de conducir y pasaportes, las Leyes núms. 519 y 561 a 563 en materia de cultura, las Leyes núms. 565 a 571 sobre medio ambiente, protección de la naturaleza y planeamiento, las Leyes núms. 427 a 431 sobre cuestiones fiscales, las Leyes núms. 573 a 575 en el ámbito de los servicios sociales, las Leyes núms. 581 a 583 en materia de transporte, la Ley núm. 584 sobre energía, las Leyes núms. 590 a 593 en el ámbito de la educación y, por último, las Leyes núms. 601 y 602 sobre promoción industrial y económica.

Para realizar las adaptaciones oportunas, se abrió un período transitorio de año y medio que finaliza el 1 de enero de 2007, fecha de entrada en vigor de las reformas. Esta transición ha estado marcada por las elecciones locales de 15 de noviembre de 2005 y por la preparación de la fusión de municipios y la puesta en marcha de las nuevas regiones.

Las Corporaciones municipales elegidas en localidades que no se han visto afectadas por la reorganización de los límites municipales han comenzado ya a ejercer sus nuevas funciones el 1 de enero de 2006. En cambio, los Consejos municipales (Consejos de Distrito) elegidos en las localidades afectadas por el proceso de fusión tienen previsto actuar como Comités de Integración en 2006. El mismo esquema se aplica a las nuevas regiones. Aquí, los nuevos Consejos regionales elegidos en 2005 actuarán como comités de preparación durante el año 2006, con la tarea de dirigir y adoptar las medidas necesarias para el establecimiento de las nuevas regiones. Los antiguos Consejos de Condado, con el objetivo de asegurar la continuada prestación de servicios, prolongarán su actividad hasta finales de 2006. Al igual que sucede con los municipios, las decisiones financieras adoptadas por los Consejos de Condado temporales que excedan cierto límite tienen que ser aprobadas por los comités de la preparación o por el Estado.

Durante este período de adaptación deben organizarse las transferencias de edificios, medios materiales y personal a las autoridades que resulten competentes. La adaptación a la nueva delimitación de tareas se hará en términos de compensación entre Administraciones y neutralidad a efectos de gasto público. El objetivo es acometer la reforma sin incrementar el gasto público, racionalizar la gestión, acercarla al ciudadano reforzando las asignaciones a los municipios, evitar duplicidades y aprovechar las sinergias que se ocasionen por el hecho de incorporar y reorganizar las unidades que prestan los servicios, beneficiándose de la economía de escala. Los mismos fondos con los que se financiaba el ejercicio de las competencias se adjudicarán a las nuevas Administraciones competentes. Por ejemplo, ante la desaparición de los condados, en 2005 se alcanzó un acuerdo entre el Gobierno, la Asociación Nacional de Autoridades Locales y la Asociación de los antiguos Consejos de Condado en virtud del cual se redistribuirán los fondos que se venían asig-

nando a los condados entre las regiones (a las que se transferirán el 60 por 100 de sus fondos), los municipios (30 por 100) y el Estado (10 por 100). Asimismo, existen estimaciones elaboradas por los Ministerios de Interior y de Salud sobre los costes y el ahorro que supondrá la reforma para los municipios, estimaciones realizadas sobre la base de la experiencia de la isla de Bornholm, cuyos cinco municipios y su condado se fusionaron voluntariamente (la fusión, acordada por las autoridades implicadas en el año 2000 y sometida a referendium en 2001, entró en vigor en 2002).

## 2.4. El nuevo mapa de Dinamarca

La reforma del gobierno local ha creado un mapa nuevo de Dinamarca. Los 271 municipios anteriores son sustituidos por 98 nuevos municipios. Los 13 condados preexistentes desaparecen y son reemplazados por cinco regiones.

### 2.4.1. *Los municipios*

Las principales pautas para la delimitación de los municipios, en términos geográficos y de reparto de competencias, fueron establecidas en el acuerdo sobre la reforma estructural alcanzado en 2004. En el acuerdo se instaba a los municipios existentes a fusionarse para crear unidades más grandes y económicamente sostenibles, y se marcaban los requisitos con respecto al tamaño de los nuevos municipios (se recomendaba que su población fuese no inferior a 20.000 habitantes, aunque se contemplaba la posibilidad de que en los municipios insulares no se llegase a esa cifra, si bien a cambio se les recomendaba suscribir acuerdos de asociación).

En el verano de 2004 se solicitó a todos los municipios que antes del 1 de enero de 2005 presentasen voluntariamente al Ministerio de Interior y de Sanidad propuestas sobre su integración en los futuros municipios sostenibles. Solamente cuatro de los 271 municipios presentaron propuestas que no cumplieran las recomendaciones del acuerdo: los municipios de Farum, Værløse, Holmsland y Hvorslev. El Gobierno central apenas tuvo que intervenir y, cuando lo hizo, actuó a través de Comisiones de Arbitraje encargadas de resolver problemas suscitados por la delimitación de los límites municipales. También se convocaron, debido a la presión ciudadana, consultas populares en 24 de los viejos municipios.

Finalmente, el 24 de junio de 2005, y como parte de la legislación aprobada para hacer efectiva la reforma, el *Folketing* adoptó el nuevo mapa de Dinamarca.

De los 98 municipios resultantes, 65 son fruto de procesos de fusión y 33 han mantenido sus límites geográficos (de ellos, siete con menos de 20.000 habitantes, aunque se han visto obligados a formalizar acuerdos de asociación con municipios limítrofes). Como resultado del proceso, los municipios son sensiblemente más grandes en población y territorio.

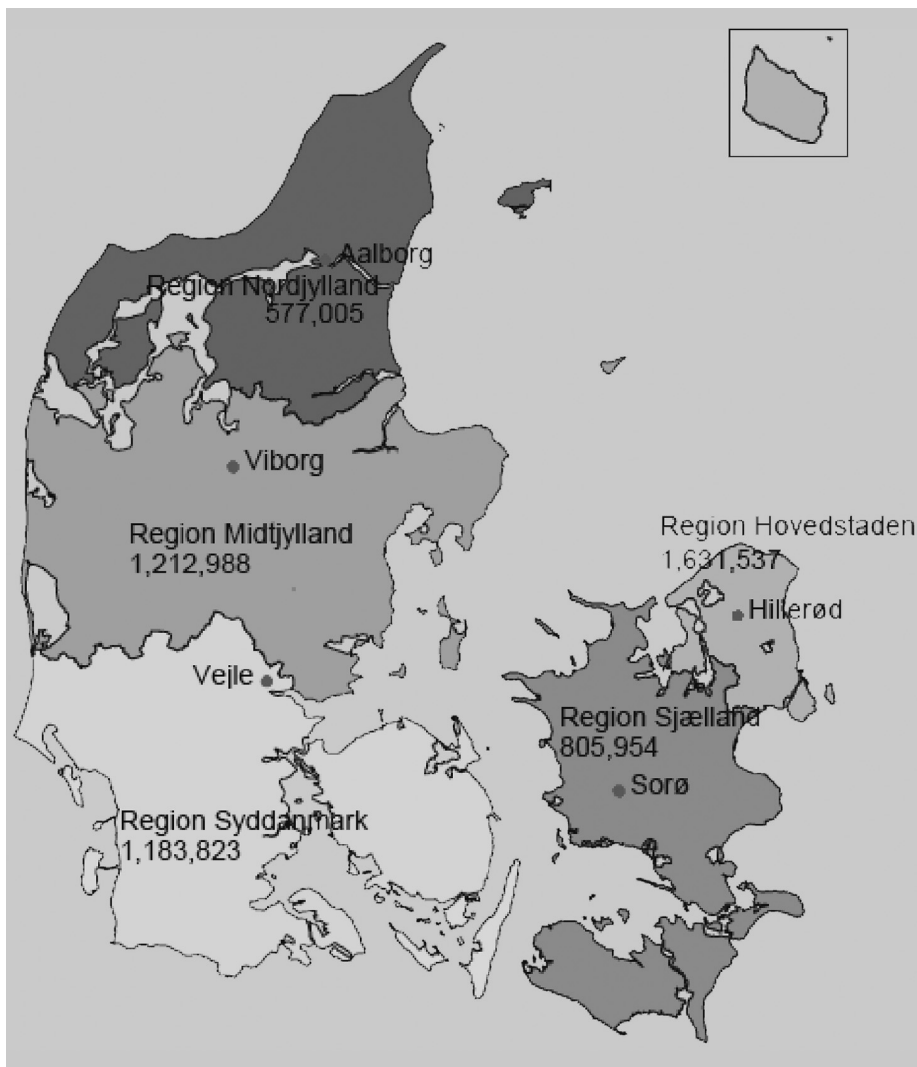


### 2.4.2. Las regiones

La supresión de los condados ha dado paso a la creación de cinco nuevas regiones. La mayoría de los condados se incorporaron a las regiones sin dividir su territorio. Las principales excepciones son los antiguos condados de Viborg y Vejle.

La población de las regiones oscila entre los 0,6 y los 1,6 millones de personas.

#### NUEVO MAPA MUNICIPAL DE DINAMARCA



Fuente: Ministerio de Interior y Sanidad, Departamento económico, Dinamarca.

Región	Capital	Población	Tamaño (km)	Densidad (por km <sup>2</sup> )	Antiguos condados
Hovedstaden (Región Capital-Copenhague)	Hillerød	1.631.635	2.561	637,1	Condados de Copenhague y Frederiksborg, municipios de Copenhague, Frederiksberg y Bornholm
Midtjylland (Jutlandia Central)	Viborg	1.211.831	13.053	92,8	Ringkjøbing, zona sur de Viborg y zona norte de Vejle
Nordjylland (Jutlandia del Norte)	Aalborg	579.636	8.020	72,3	North Jutland, norte de Viborg y una pequeña parte del condado de Århus
Sjælland (Zelanda)	Sorø	805.954	7.273	110,8	Roskilde, Storstrøm y Vestsjælland
Syddanmark (Dinamarca Central)	Vejle	1.182.349	12.191	97,0	Fyn, Ribe, Sønderjylland y la mitad sur del condado de Vejle

## 2.5. El reparto de competencias entre los niveles estatal, regional y local

En términos generales, la entrada en vigor el 1 de enero de 2007 de la reforma territorial en Dinamarca creará un nuevo marco de organización de los poderes públicos, en el que el Estado se reserva la competencia legislativa y la prestación de determinados servicios, los municipios asumen la responsabilidad de la prestación de la mayoría de los servicios públicos al ciudadano (desarrollo normativo y ejecución) y las cinco nuevas regiones asumen la competencia de gestionar parte de la atención médica y la elaboración de los planes de desarrollo regional.

### *Competencias de los municipios:*

- Asistencia social.
- Atención infantil.
- Educación primaria, incluyendo educación especial; educación especial para adultos (antes compartida con los condados).

- Cuidado de ancianos, centros de día...
- Atención sanitaria: promoción de la salud, rehabilitación y cuidados preventivos que no requieran hospitalización, tratamiento del alcoholismo y drogodependencia, cuidado dental y psiquiatría (competencias hasta ahora compartidas con los condados).
- Centros locales de trabajo y fomento del empleo (en colaboración con el Estado).
- Integración y educación de inmigrantes (fundamentalmente enseñanza del idioma).
- Colaboración en la recaudación de impuestos.
- Medio ambiente, tratamiento de basuras, abastecimiento de agua y planeamiento.
- Promoción de la cultura, bibliotecas, escuelas de la música, instalaciones deportivas.
- Promoción del turismo y de la actividad empresarial (incluidos los centros de negocio, cuya gestión compartían los municipios con los condados y con el Estado).
- Participación en compañías regionales de transporte.
- Transporte colectivo y red de viales de ámbito local.
- Otros servicios sociales que sean decididos por el municipio (el propósito es responsabilizar al gobierno local en la prestación de los servicios que se comprometa a prestar).
- Creación obligatoria de centros de atención al ciudadano (ventanilla única).

#### *Competencias de las regiones:*

Tras la reforma, las competencias de las regiones serán «competencias de atribución», de modo que sólo podrán intervenir si una ley así lo establece. La Ley de gobierno regional de 24 de junio de 2005 atribuye a las regiones la responsabilidad sobre las siguientes tareas:

- Asistencia médica hospitalaria (es la gran novedad del sistema. Para garantizar una correcta coordinación entre los niveles regional y local en actividades complementarias, municipios y regiones deberán participar obligatoriamente en comités de coordinación sanitarios).
- Planificación del desarrollo regional (que debe hacerse, con la participación de los agentes sociales y económicos, a través de foros regionales de crecimiento), que incluya ciudades, distritos rurales, empresas, turismo, empleo, medio ambiente, educación y cultura...
- Mantenimiento de ciertas instituciones de prestación de servicios sociales (incluye algunas que dependían de los antiguos condados, aunque debe tenerse en cuenta que gran parte de ellas han sido transferidas a los municipios en 2006).
- Transporte regional y coordinación del interregional.
- Educación especial para discapacitados.

En el ejercicio de sus tareas, debe actuar de forma coordinada con los municipios.

#### *Competencias del Estado:*

En términos generales, el Estado, único nivel territorial con competencia legislativa, se hace cargo de las tareas que, en principio, no pueden ser prestadas en régimen de descentralización.

- Policía.
- Defensa.
- Servicio exterior.
- Planificación general del sistema sanitario.
- Educación secundaria, educación superior, formación profesional e investigación (se exceptúa la educación primaria y especial). Control de ciertas instituciones culturales emblemáticas.
- Protección de desempleo y fomento del empleo («servicio de empleo» estatal, en colaboración con los municipios).
- Recaudación de impuestos (con el establecimiento de 30 centros en el país).
- Servicios sociales: planificación del sistema de salud, organización del sistema de conocimiento y asesoramiento nacional (VISO).
- Red viaria general y ferrocarriles del Estado.
- Medidas generales relativas a la protección de ciertos espacios naturales y planeamiento.
- Asilo.
- Subsidios y ayudas a la economía.

El reparto de competencias ha sido criticado desde algunos sectores que entienden que implica la transferencia hacia el Gobierno central de tareas antes atribuidas a los entes locales, sobre todo en los ámbitos de la salud, de la educación y del transporte.

## **2.6. La composición y elección de los órganos de gobierno en municipios y regiones tras la reforma**

### *2.6.1. Consejos municipales (Consejos de Distrito)*

Los Consejos de Distrito de los nuevos municipios que han surgido como fruto de procesos de fusión estarán integrados por un número de miembros que oscilará entre 25 y 31, siempre en número impar (con anterioridad a la reforma, los órganos de gobierno de la mayoría de los pequeños municipios que existían tenían un número de miembros que oscilaba entre 13 y 21 miembros).



En las elecciones de 2009, los municipios que no han sido fusionados y que han conservado sus límites geográficos y cuya población supera los 20.000 habitantes tendrán entre 19 y 31 miembros. Si la población es inferior a 20.000 habitantes, los Consejos tendrán entre 9 y 31 miembros.

El único municipio que, al igual que ocurría antes de la reforma, podrá superar el límite de 31 consejeros es la ciudad de Copenhague, cuyo Consejo de Distrito estará integrado por 55 miembros.

En cómputo global, el número total de miembros de los Consejos de Distrito se reducirá de 4.597 (número de miembros de los antiguos Consejos municipales) a 2.520 (en el nuevo sistema).

Las elecciones a los Consejos de Distrito, principal órgano de gobierno local, se celebran cada cuatro años y no pueden ser convocadas anticipadamente.

Su sistema político está concebido de forma que todos los grupos políticos tengan la posibilidad de ejercer influencia sobre la Administración. La división entre Gobierno y oposición que encontramos a nivel estatal sólo se encuentra de forma diluida en los municipios.

Corresponde a los Consejos de Distrito la adopción de las principales decisiones del municipio. Sus reuniones son públicas, salvo para tratar asuntos de carácter confidencial. El Consejo elige de entre sus miembros al Alcalde, que ostenta la presidencia del Consejo y dirige la Administración local. Cada Consejo establece sus órganos de trabajo y distribuye entre ellos las responsabilidades (generalmente crea entre cuatro y seis Comisiones, encargadas de preparar y poner en marcha las decisiones del Consejo de Distrito). La Comisión de Economía juega un papel central en la organización municipal. Puede ser directamente convocada por el Alcalde y su principal tarea es preparar, atendiendo las sugerencias del resto de las Comisiones, el proyecto de presupuesto del año siguiente. Dentro del respeto a la Ley de gobierno local, la organización administrativa de cada municipio es decidida por sus autoridades locales.

### 2.6.2. *Consejos regionales*

Los Consejos regionales estarán formados por 41 consejeros. Comparado con el número total de miembros de los antiguos Consejos de Condado, el número de miembros de los nuevos Consejos regionales se reduce de 357 a 205.

Las elecciones se celebrarán cada cuatro años. El 25 de noviembre de 2005 se han elegido los miembros que tomarán posesión el 1 de enero de 2007 y que durante el año 2006 actúan como Comités de integración, en colaboración con los antiguos Consejos de Condado, que han prolongado su mandato hasta finales de diciembre de 2006.

## 2.7. Sistema de financiación tras la reforma del régimen local

La reforma del gobierno local ha supuesto para los municipios recursos adicionales con los que financiar sus nuevas tareas (sobre todo en el ámbito sanitario), en base al principio de que los fondos siguen a la función, modulado por un sistema de igualación encargado de asegurar un adecuado equilibrio entre municipios ricos y pobres.

La mayoría de los ingresos de los poderes públicos provienen de los impuestos, sobre todo en el caso de los municipios, que en 2005 han obtenido el 56 por 100 de sus ingresos como consecuencia de la recaudación de impuestos municipales.

Las regiones, por su parte, y a diferencia de lo que sucedía con los condados, no pueden imponer impuestos, debiendo obtener sus fondos de los municipios y del Estado.

Los ingresos de los municipios son:

- Impuestos (impuesto sobre la renta, contribución territorial y una parte del impuesto de sociedades).
- Ingresos procedentes del capital (p. ej., plusvalías) y de la prestación de servicios.
- Reembolsos (procedentes del Estado, especialmente como consecuencia de la prestación de servicios sociales).
- Asignaciones generales de los Presupuestos del Estado, no vinculadas a un objetivo concreto.
- Préstamos (que pueden suscribirse en cuantía limitada).

Los ingresos de las regiones son:

- Asignaciones destinadas a la financiación de la salud (que procede de los fondos del Estado —75 por 100, obtenidos a través de una contribución estatal sanitaria y que son distribuidos entre las regiones atendiendo a criterios objetivos, demográficos y de estructura social, con el propósito de garantizar a los ciudadanos el acceso a la salud en condiciones de igualdad— y de los municipios que integran la región correspondiente —25 por 100, que persiguen la corresponsabilidad en la gestión de los servicios de salud—. Los municipios pueden vetar, si así lo deciden dos tercios de los integrantes de la región, iniciativas regionales sobre la materia que incrementen excesivamente las contribuciones municipales).
- Tarifas devengadas por la prestación de determinados servicios sociales que son de competencia regional.
- Reembolsos del Estado destinados a financiar la prestación de servicios de educación especial.

La ausencia de capacidad tributaria de las regiones ha sido condenada por el Consejo de Europa en su *Recomendación 164 (2005), sobre la democracia local y regional en Dinamarca*, que recomienda la aplicación a las nuevas regiones danesas de la Carta Europea de Autonomía Local, en concreto, el artículo 9.3,

relativo al derecho a obtener ingresos fiscales (autonomía financiera), y el artículo 10, relativo al derecho a asociarse a otras regiones para gestionar intereses comunes.

## 2.8. Los territorios autónomos: las Islas Feroe y Groenlandia

La integración existente entre Dinamarca, las Islas Feroe y Groenlandia, que conforman la llamada «Comunidad del Reino» (*«rigsfællesskabet»*), no es un fenómeno aislado en el contexto comparado, aunque sí algo peculiar.

La Constitución danesa de 1953 tiene validez en los tres territorios que integran el Reino, si bien las Islas Feroe y Groenlandia disponen de unos estatutos especiales que garantizan un amplio margen de autonomía a estos territorios noratlánticos.

Podríamos describir la Comunidad del Reino como la expresión político-jurídica de la colectividad que histórica, económica, lingüística y culturalmente integra estos tres territorios en un solo reino bajo la Constitución danesa. Además de en una serie de disposiciones de carácter fundamentalmente económico y cultural, esta integración queda patente en la existencia de una Casa Real, una moneda, un Derecho privado y un Derecho de familia comunes.

A todo ello hay que añadir que los asuntos de política exterior y de seguridad son competencia de las autoridades nacionales, es decir, del Gobierno danés, teniendo siempre muy en cuenta los intereses de las autonomías y contando con la participación de sus representantes en negociaciones internacionales. Pero, dentro de este marco y en virtud de los Estatutos de Autonomía de 1948 y 1979, respectivamente, los habitantes de las Islas Feroe y Groenlandia cuentan con amplia libertad para organizar sus asuntos internos como estimen más conveniente.

Desde un punto de vista histórico, la unión jurídica de los tres territorios se remonta a la unión dinástica de Dinamarca y Noruega en 1380, aunque el término «comunidad del Reino» es de fecha mucho más reciente. Al parecer, se empleó por vez primera en un escrito que la Secretaría General del Primer Ministro dirigió en 1975 a la Comisión Autonomica groenlandesa, y se ha mantenido desde entonces para recalcar la composición tripartita del Reino y subrayar que, a pesar de las notables diferencias, existe una integración nacional de los tres territorios.

**LAS ISLAS FEROE:** La unión dinástica de 1380 entre Dinamarca y Noruega puso las islas del norte del Atlántico —Groenlandia, Islandia y las Islas Feroe— bajo el dominio de la Corona danesa. Sin embargo, por el Tratado de Kiel de 1814, tras las guerras napoleónicas el rey danés tuvo que ceder Noruega a Suecia; la cesión únicamente afectó a la parte continental de Noruega, ya que las antiguas posesiones noruegas en el Atlántico septentrional continuaron en poder del rey danés.

Islandia se convirtió a partir de 1918 en Estado soberano confederado, en unión personal con Dinamarca, y en 1944 fue declarada República indepen-

diente. Ya en 1816 las Islas Feroe alcanzaron el estatus de provincia danesa, y la primera Constitución danesa, de 1849, también tuvo plena vigencia en las Islas, que de ese modo se convirtieron en parte integrante del Reino con representación permanente en ambas cámaras del *Rigsdag*.

A finales del siglo XIX se desarrolló en las Islas Feroe un movimiento nacionalista que, como punto de partida, deseaba defender la lengua feroesa, pero a más largo plazo aspiraba a un mayor grado de autodeterminación. Durante la Segunda Guerra Mundial, las Islas, ocupadas por los británicos, perdieron el contacto con Dinamarca. El resultado fue el actual Estatuto de Autonomía de 1948, que reconoce las Islas Feroe como comunidad autónoma dentro del Reino danés, con bandera propia y el feroés como lengua principal.

El sistema político de este territorio autónomo se sustenta sobre el *Lagting* o Parlamento local, y el *Landsstyre*, Gobierno de las Islas en asuntos internos. La población de las Feroe cuenta además con la representación de dos miembros elegidos por voto popular en el *Folketing* danés.

GROENLANDIA: Groenlandia, por el contrario, conservó su estatus de colonia de la metrópoli danesa hasta que en 1953 se aprobó la nueva Constitución que la convirtió en un territorio más de Dinamarca. Al igual que los feroeses, los groenlandeses comenzaron entonces a enviar dos representantes al *Folketing* danés. Sin embargo, los asuntos internos de la isla pasaron a ser competencia de un organismo especial con sede en Copenhague, el Ministerio de Groenlandia, y del gobernador danés en Nuuk (*Godthåb*), que ejercía como representante local de la Administración danesa.

Hasta 1979, con la instauración de un Estatuto de Autonomía muy semejante al feroés, Groenlandia no contó con su propio parlamento (el *Landsting*) y su propio Gobierno autonómico (el *Landsstyre*). También entonces se suprimieron el Ministerio de Groenlandia y la figura del gobernador, y el groenlandés pasó a ser la lengua principal.

Tanto las Feroe como Groenlandia reciben del poder central importantes sumas que administran sus respectivos Gobiernos autonómicos.

Aunque, desde un punto de vista formal, la política exterior es competencia de la Comunidad del Reino, cuando Dinamarca ingresó en la Comunidad Europea en 1973 se aceptó que las Islas Feroe decidieran mantenerse al margen. Groenlandia, sin embargo, tuvo que acompañar a Dinamarca en la Comunidad Europea, pero en 1982 un referéndum volvió a mostrar que la mayoría de los groenlandeses se oponían a la permanencia en la Comunidad y el Gobierno danés decidió aceptar su decisión. Groenlandia se retiró de la Comunidad Europea el 1 de febrero de 1985.

Tanto en Groenlandia como en las Feroe hay partidos independentistas bien articulados. Sin embargo, hasta la fecha el *Landsstyre* feroés ha sido el único en formular directamente ante el Gobierno danés su voluntad de negociar con la intención de retirarse de la Comunidad del Reino. Por el momento, el futuro a largo plazo de la Comunidad del Reino es difícil de predecir.

### III. ISLANDIA

#### 3.1. Antecedentes

La historia del gobierno local en Islandia se remonta a finales del siglo IX, época en la que se realizan los primeros asentamientos de población en la isla con colonos procedentes de Noruega, Suecia e Irlanda, sometidos al llamado *Grágás*, antiguo código normativo que contenía numerosas disposiciones relativas a las autoridades locales (*godar*), en aspectos básicos como su estructura, sus poderes y sus responsabilidades. Al no haber autoridad central, los jefes locales se sometieron a la autoridad del rey de Noruega en virtud del llamado «Pacto Viejo» (1264) acudiendo a su autoridad para resolver sus controversias, mantener la paz y asegurar las comunicaciones con el continente europeo.

Islandia estuvo sometida a la Corona noruega hasta 1383, año en que Noruega cayó bajo el dominio de Dinamarca. Sus instituciones (y de forma especial la asamblea denominada *Althingi*) mantuvieron ciertos poderes normativos hasta la instauración de la monarquía absoluta en Dinamarca en 1662, limitándose con posterioridad a ejercer funciones judiciales. El *Althingi* fue suprimido en 1800 y restablecido en 1845 como órgano consultivo. Poco después dio comienzo la lucha de los islandeses por su independencia. El 4 de mayo de 1872, en virtud del Real Decreto sobre gobierno local, se restablecían los poderes locales en Islandia, tomando como base los antiguos distritos comunales (*hreppar*) y no las antiguas parroquias de origen eclesiástico como sucedió en el Reino Unido o en los países escandinavos. En 1874 el rey promulgó una Constitución referente a asuntos de Islandia, concediendo al *Althing* poderes fiscales y legislativos, a reserva de la aprobación real. En 1904 los islandeses obtuvieron un régimen de autonomía con un Ministro islandés que residía en Islandia.

Islandia se convirtió en un Estado independiente y soberano en unión personal con Dinamarca (que siguió ocupándose de los asuntos exteriores de Islandia hasta 1944) en 1918. El 17 de junio de 1944, fecha de aprobación de su Constitución, se proclamó oficialmente la República de Islandia. Desde entonces Islandia se configura como un Estado unitario, que sitúa como centro del poder político al *Althingi* (Parlamento). El poder de las autoridades locales emana de las leyes.

#### 3.2. El marco constitucional y legal de la organización territorial en Islandia

El principio que informa la configuración de los entes locales en Islandia es el principio de autonomía local, esto es, el derecho a gestionar sus propias competencias bajo su propia responsabilidad.

El artículo 78 de la Constitución de Islandia establece que «las autoridades locales deben gobernar sus propios asuntos con autonomía, en la forma fijada por la ley.

*Los ingresos de los municipios y el derecho de los municipios a decidir cuándo y cómo utilizan sus ingresos, se regulará por ley».*

La redacción de este precepto constitucional, que responde a la reforma de 28 de junio de 1995, es notablemente diferente a la redacción originaria del artículo 76 de la Constitución (de 17 de junio de 1944), en la que podía leerse: «*Se determinará por ley el derecho de autonomía de las entidades rurales y urbanas, bajo la supervisión del gobierno*», redacción similar a la del artículo 82 de la Constitución danesa de 1953.

El desarrollo legal del régimen local de Islandia se encuentra sustancialmente en la Ley 45/1998, sobre régimen local, en cuyo artículo 1 se contempla que el país está dividido en municipios que deben gobernar sus propios asuntos bajo su propia responsabilidad en la Ley 4/1998, sobre financiación local, y en la Ley 5/1998, sobre elecciones locales. La legislación sectorial, o su parte, recoge numerosas referencias a la distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales.

El principio de autonomía local se complementa con el de autonomía financiera, en virtud del cual las autoridades locales deben disponer de ingresos propios y libertad, dentro del respeto a la ley, para determinar por sí mismos los servicios que deben prestar y el coste de los mismos. Las principales fuentes de ingresos de los municipios son los impuestos directos locales (que suman el 70 por 100 de los ingresos municipales), los impuestos estatales sobre la propiedad (que constituyen el 14 por 100 de sus recursos) y las aportaciones del Estado, entre las que destacan los ingresos procedentes del Fondo de Igualación (instrumento de cohesión territorial que supone aproximadamente el 8 por 100 de los ingresos locales).

Debe tenerse en cuenta además que Islandia ha ratificado la Carta Europea de Autonomía Local el 20 de noviembre de 1985.

### **3.3. Tipología de entes locales**

En Islandia, como sucedía en Dinamarca antes de la reforma de 1970, existen dos tipos de entes locales: las ciudades (que concentran el 90 por 100 de la población) y los distritos rurales (cuya población decrece y no alcanza ni el 10 por 100 de la población de la isla). Pero a diferencia de lo que sucedía en Dinamarca, donde se configuraban los condados como nivel territorial diferenciado, en Islandia existen veintitrés condados que son simples asociaciones jurídicas de distritos rurales, cuya función es la provisión de determinados servicios a los distritos rurales que agrupan, sin dar lugar exactamente a un nuevo nivel de organización administrativa.

La disminución de la población rural ha determinado desde los años cincuenta del siglo XX numerosos reajustes de los términos municipales, con el objeto de dotarlos de mayor dimensión territorial y poblacional para hacer más eficaz la gestión de las tareas que tienen encomendadas. El número de municipios ha descendido desde entonces de 229 a 101 y la tendencia continúa.

Si bien es cierto que los términos municipales de cada municipio no pueden ser modificados salvo por disposición legal (art. 3 de la Ley 45/1998), no

lo es menos que el Ministro encargado del gobierno local puede modificar los términos municipales, bien impulsando la fusión de municipios con escasa población (art. 88 de la Ley), o bien ratificando un acuerdo de fusión al que hayan llegado entre gobiernos locales (art. 90 de la Ley).

El artículo 6.1 de la Ley señala que el número mínimo de habitantes de un municipio deben ser cincuenta. El artículo 6.2 establece que en caso de que se produzca un descenso por debajo de ese número durante más de tres años consecutivos, el Ministro debe instar un proceso de fusión con (o división entre) municipios vecinos. El artículo 6.3 por su parte recoge una cláusula de excepción si concurren circunstancias excepcionales que hagan valorar al Ministro competente la posibilidad de que un pequeño municipio formalice un acuerdo de asociación con municipios vecinos.

Existe en Islandia un importante foro de cooperación local, la *Asociación de Autoridades Locales*, que fue creada en 1945 y que incorpora desde 1973 a todos los municipios y distritos rurales. Sus órganos rectores son elegidos cada cuatro años tras las elecciones locales. Se reúne en sesión plenaria al menos dos veces al año y elabora sus informes y recomendaciones en cinco grandes órganos de trabajo: los Departamentos financiero, jurídico, de transporte, de información, e internacional y desarrollo. Con el propósito de formalizar mecanismos de relación entre el Gobierno central y las autoridades locales, la Asociación ha firmado un acuerdo de cooperación con el Estado dirigido a coordinar la ejecución de las políticas de alcance nacional y colaborar en la consecución de los objetivos económicos fijados por el Gobierno central en el ejercicio de sus competencias.

### 3.4. Organización del gobierno local

Todos los municipios, ya sean éstos ciudades o distritos rurales, tienen una estructura similar:

*Consejo Municipal o de Distrito.* El principal órgano del gobierno local es el Consejo local, elegido por sufragio universal y directo, y cuyo número debe ser impar. En las ciudades se denomina Consejo Municipal, mientras que en los distritos rurales recibe la denominación de Consejo de Distrito. Su función es la de gestionar las competencias propias de la localidad de conformidad con lo establecido en la ley.

El número de concejales varía en función de la población, desde los tres miembros que como mínimo pueden tener los Distritos de menos de 200 habitantes, hasta los quince que componen el Consejo de la capital, Reykjavik (el número máximo de miembros al que podría llegar es de 27).

El Consejo es elegido por cuatro años. El derecho de sufragio activo está atribuido a los mayores de dieciocho años, de nacionalidad islandesa y con residencia legal en el país. Ahora bien, los nacionales de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia que cumplan los requisitos señalados gozan del derecho de sufragio siempre que hayan tenido residencia legal en Islandia durante un período de tres años de manera continuada.

Conforme al artículo 19 de la Ley 5/1998, los Consejos locales pueden ser elegidos por una de estas dos vías:

- En los municipios con más población, el sistema de elección es proporcional, votándose listas cerradas de candidatos (el art. 20 de la Ley lo regula como modelo de general aplicación).
- En los municipios más pequeños, o si en el plazo de tres semanas antes del día de elección no hay listas de candidatos, las elecciones pueden ser abiertas, de forma que todos los electores son también candidatos.

Los Consejos adoptan sus decisiones en sesiones públicas. Sus órganos de funcionamiento básico son las Comisiones sectoriales permanentes (educación, servicios sociales, vivienda y planificación, económica...), elegidas por el Consejo correspondiente después de cada elección e integradas tanto por los representantes locales como por expertos designados. Juegan un papel trascendental en el gobierno local, especialmente en las ciudades y en los distritos de mayor tamaño. Llevan a cabo un primer estudio de la materia y emiten las correspondientes recomendaciones para que el Consejo en pleno adopte la decisión final.

*Órgano ejecutivo.* El Consejo local puede decidir, a través de una ordenanza municipal sobre el gobierno del municipio, elegir un órgano ejecutivo de entre los concejales locales, siempre que su número sea superior a cinco. En las ciudades, este órgano es conocido como *Junta Municipal* y en los distritos rurales *Junta de Distrito*. El mandato de estas juntas es de un año.

En los entes locales en los que el Consejo está formado por entre siete y nueve miembros, el órgano ejecutivo lo integrarán tres de sus miembros, mientras que cuando el Consejo del ente local esté formado por más de once miembros, entonces el número de integrantes será entre cinco y siete.

Sus principales funciones atañen a la gestión y administración financiera de la autoridad local, siempre y cuando dichas funciones no hayan sido delegadas a otras autoridades. También le corresponde la supervisión de la Administración local, la preparación de los proyectos presupuestarios y el control y supervisión interno de las cuentas del gobierno local (sin perjuicio de la auditoría externa a la que en virtud del artículo 74 de la Ley de Gobierno Local están sometidas todas las autoridades locales).

Durante el primer año de mandato, el gobierno local debe preparar una estimación presupuestaria plurianual que comprenda las previsiones de gasto de los tres años siguientes (hasta el fin del mandato).

*Presidente de la autoridad local.* En la primera sesión tras las elecciones locales, el Consejo deberá elegir de entre sus miembros un Presidente. La persona que obtenga la mayoría de los votos quedará automáticamente elegida por un período de un año. Sus funciones básicas son presidir los debates, supervisar las actas que se registran, así como las resoluciones y decisiones formales que se adoptan.

En las pequeñas localidades en las que no exista la figura del administrador municipal, el Presidente del Consejo se ocupará de la administración dia-



ria, además de la presidencia de las sesiones del Consejo y del órgano ejecutivo local.

*Jefe de la Administración local.* La mayoría de los municipios de más de quinientos habitantes nombran un «gerente» o administrador municipal, que puede ser contratado por el tiempo que dure el mandato del Consejo o por tiempo indefinido, en cuyo caso su empleo puede concluir en cualquier momento siempre y cuando sea notificado con tres meses de antelación.

Tiene derecho a asistir a las sesiones del Consejo, de las Comisiones y, en su caso, de la Junta, con voz pero sin voto, a menos que haya sido elegido de entre los miembros del Consejo. Además es responsable de hacer cumplir las decisiones adoptadas por los órganos locales. Autoriza los gastos comprometidos y es la máxima autoridad sobre los empleados de la Administración local.

### 3.5. Reparto de competencias

*Competencias de las entidades locales:*

Son las más relevantes, en los términos establecidos por las leyes:

- Bienestar social, que incluye la atención infantil y a mayores, las guarderías, los centros de día, así como la asistencia social.
- Sanidad (en colaboración con el Estado).
- Enseñanza primaria, que ha sido íntegramente transferida a las autoridades locales en agosto de 1996.
- Cultura (bibliotecas, museos, escuelas de música...) y deportes.
- Vivienda
- Infraestructuras (incluidos puertos) y medio ambiente.
- Empleo (en colaboración con el Gobierno central).
- Además hay que añadir todo lo concerniente a la ordenación del territorio, urbanismo, planificación general y regional, implantación de la legislación sobre edificación, protección civil, residuos, inspección de edificios, transporte, etc.

Los condados carecen de competencias propias y, al configurarse como asociaciones de distritos rurales dirigidas a garantizar la prestación de servicios en localidades con escasa población, sus funciones coinciden con las de los municipios.

### 3.6. Relaciones entre el Gobierno central y las autoridades locales

Al Gobierno central le corresponde tanto el desempeño de sus correspondientes tareas como la supervisión de las actuaciones de las autoridades locales.

La primera de estas funciones es desempeñada por el Comisionado del gobierno central en distrito (sýslumadur). El Gobierno divide el país en circunscripciones administrativas a efectos de la labor de supervisión, que no coinciden con áreas geográficas preestablecidas. Por ejemplo, hay ocho distritos médicos, nueve distritos impositivos, treinta y un distritos de seguridad social...

Aunque en la mayoría de las ocasiones las autoridades locales no se implican directamente en las competencias del Gobierno central, existen excepciones a esta regla. Por ejemplo, la autoridad local tiene el derecho a designar representantes en los órganos de gobierno de instituciones, tales como hospitales o centros de la seguridad social.

Por su parte, la labor de supervisión sobre los gobiernos locales es llevada a cabo por el Ministro de Asuntos Sociales. A él corresponde proporcionar asistencia a las autoridades locales y decidir el grado de implicación de los municipios en la ejecución de los programas nacionales, así como el montante de las transferencias procedentes del Fondo de Igualación Local. El control que ejerce sobre las actividades de competencia municipal es un control de legalidad, de modo que si el Ministro detectase una actuación ilegal de un gobierno local, deberá amonestarle e invitarle a corregir su actuación (art. 102 de la Ley de Gobierno Local). Si el gobierno municipal no atendiese el requerimiento del Ministro en el período fijado, éste podrá suspender los pagos a las arcas municipales provenientes del Fondo de Compensación Municipal hasta que el incumplimiento haya sido corregido. El Ministro puede también, mediante la acción judicial oportuna, exigir multas diarias de la persona responsable de la negligencia.

La resolución de los eventuales conflictos entre las autoridades centrales y locales corresponde a los tribunales ordinarios.

### **3.7. Participación ciudadana en el ámbito local**

#### *Referéndum local:*

El artículo 104 de la Ley de Gobierno Local recoge que la autoridad local puede someter a referéndum cualquier cuestión relativa al gobierno local.

De conformidad con el artículo 104.5 de la Ley de Gobierno Local la autoridad local puede celebrar un referéndum en el municipio, o en parte de él, para conocer la voluntad de los habitantes con derecho de sufragio sobre cualquier materia de competencia local. El resultado del referéndum no es vinculante para la autoridad local, salvo que hubiera sido decidido con anterioridad a la convocatoria.

Sólo en los supuestos legalmente establecidos el referéndum es obligatorio. Tal es el caso previsto en el artículo 90 de la Ley de Régimen Local, que regula la fusión de municipios, completado por lo dispuesto en el artículo 91,

en el que se señala que no procederá la fusión si no recibe el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos afectados.

*Otras formas de participación directa:*

Las asambleas o reuniones públicas se han celebrado tradicionalmente en los distritos rurales. En la actualidad, el artículo 104.2 de la Ley de Gobierno Local establece que una asamblea pública debe ser convocada si lo solicita la cuarta parte de los ciudadanos con derecho a voto del municipio. Las decisiones de estas asambleas públicas no serán vinculantes para la autoridad local, pero en todo caso se espera que el Consejo municipal adopte una decisión acorde con lo que se ha adoptado en dichas asambleas, siempre y cuando la asamblea hubiera sido convocada mediante anuncio público, reflejando que la cuestión sería sometida a votación.

#### IV. NORUEGA

La Constitución noruega, que data de 1814, no prevé ninguna disposición relativa a la autonomía local. Esta autonomía local fue instaurada con la adopción en 1837 de la Ley sobre el Ejecutivo Local (*Aldermen Act*), en la que se transfería el poder de decisión sobre cuestiones de relevancia local de las manos del Gobierno central a las de autoridades elegidas a nivel local.

La organización territorial en municipios y condados está contemplada en la Ley sobre Gobierno Local de 1992, que ha intentado adaptar las estructuras de poder a las peculiaridades de su población y territorio. Noruega es un país extenso desde el punto de vista territorial, pero escasamente poblado, con sólo 4,5 millones de habitantes, de los que cerca de la mitad se asientan en la región del *Gran Oslo*.

El sistema de organización territorial en Noruega se articula desde 1976 en torno a dos niveles: el de los municipios (434, de los que alrededor de 250 cuentan con menos de 5.000 habitantes) y el de los condados (19 *fylkeskomm*). Los límites geográficos de los condados coinciden con la división territorial de la administración periférica del Gobierno central, a cuyo frente se sitúa el gobernador del condado, encargado de representar al rey y al Gobierno en el territorio, de aconsejar a las entidades locales y de controlar la legalidad de las decisiones adoptadas por los municipios y los condados.

La capital, Oslo, tiene un régimen especial en la medida en que las funciones atribuidas a las autoridades municipales y del condado recaen en una única asamblea y estructura administrativa.

Noruega ratificó el 26 de mayo de 1989 la Carta Europea de Autonomía Local sin expresar ningún tipo de reservas.

Por lo que se refiere al proyecto de Carta Europea de Autonomía Regional, Noruega ha manifestado que no es favorable a adherirse a un nuevo convenio internacional en el ámbito de la autonomía regional.

#### 4.1. Los órganos de gobierno de municipios y condados

Los principales órganos de gobierno son la *Comisión de Gobierno* en el nivel municipal y el *Consejo de Condado* en los condados. Ambos órganos son elegidos por sufragio universal directo atendiendo a un sistema de representación proporcional.

La capacidad ejecutiva, salvo que se establezca otra cosa en los reglamentos municipales, puede ser delegada en una *Junta (municipal o de condado)*, dependiendo del nivel territorial, e integrada en cada caso por al menos cinco miembros generalmente elegidos entre los representantes de distintos partidos políticos) o en los *Comités permanentes* (integrados por un mínimo de tres miembros elegidos entre las personas que forman parte de las Comisiones de Gobierno o de los Consejos de Condado).

La Comisión de Gobierno (o el Consejo de Condado) elige a su Presidente entre sus miembros, por un período de cuatro años. El Presidente preside tanto el órgano de gobierno como la Comisión ejecutiva. Puede asimismo asistir e intervenir en las reuniones de todos los demás Comités. El Consejo puede delegar al Presidente el poder de decisión en casos especiales o sobre cuestiones de trámite.

Los municipios y condados pueden designar, por un período de tiempo mínimo de seis años, un gerente o administrador principal que ostenta la jefatura de la correspondiente administración, siempre que no opten por un sistema de gestión política a través de los Comités o Juntas ejecutivas. Sus principales tareas son las de preparar y ejecutar las decisiones del órgano de gobierno. El administrador principal tiene el derecho de asistir y tomar la palabra en todas las reuniones de las Comisiones, Consejos y Comités.

Como foro de defensa de los intereses locales y de cooperación entre las autoridades de los distintos niveles territoriales, existe en Noruega la *Asociación de Autoridades Locales* (en noruego *Kommunenenes Sentralforbund*, KS), que, fundada en 1972, agrupa municipios, condados y empresas públicas de su propiedad. En febrero de 2000 firmó un acuerdo con el Gobierno central, previendo la celebración regular de cuatro reuniones consultivas al año.

#### 4.2. Reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales

El principio fundamental que inspira la distribución de tareas entre los distintos niveles territoriales es el de que cualquier función no asignada por ley a otras instituciones es de la competencia de los municipios y los condados. Incluso competencias atribuidas por ley al poder central (por ejemplo, el alojamiento y la integración de los inmigrantes, los programas de empleo o la asistencia sanitaria a los presos) tienen delegada su ejecución en municipios y provincias, que actúan en estos casos como agentes del Gobierno central.

El principio de subsidiariedad inspira otra regla general según la cual, cuando una tarea supera la capacidad de un municipio y requiere una financiación que excede de sus posibilidades, la responsabilidad de su gestión debe confiarse al condado.

*Es responsabilidad del Gobierno central:*

- La seguridad social.
- Los servicios de salud especializados.
- La enseñanza superior universitaria.
- El mercado laboral.
- Inmigración y asilo.
- La red de carreteras nacionales y los ferrocarriles.
- La política agrícola y medioambiental.
- La policía, los tribunales y las prisiones.
- Las fuerzas armadas y la política exterior.

*Es responsabilidad de los condados:*

- La enseñanza media-superior.
- Los servicios sociales especializados (instituciones encargadas de la protección de niños y de la familia, y del tratamiento y reinserción de toxicómanos y alcohólicos).
- Los cuidados dentales.
- La planificación y el desarrollo regional.
- Las carreteras secundarias y los transportes públicos supramunicipales.
- La cultura (los teatros regionales, las galerías, los museos), el patrimonio cultural y los deportes.

En enero de 2002, la responsabilidad de los servicios hospitalarios (que representan cerca de un 60 por 100 de los recursos financieros y de tareas confiadas a los condados) se transfirió a agencias sanitarias gubernamentales. La transferencia de esta muy importante responsabilidad de manos de los condados a las del Gobierno central se ha argumentado en razones de calidad, economía y eficacia. En 2004 se ha producido también la transferencia de responsabilidades relativas a la protección de la infancia y a la lucha contra las drogodependencias de los condados al nivel central.

*Es responsabilidad de los municipios:*

- La enseñanza primaria y secundaria.
- Las guarderías y jardines de infancia.
- Los servicios sociales: cuidados a las personas mayores y minusválidas, asistencia social, protección de la infancia, lucha contra drogodependencias...
- El urbanismo local, la protección medioambiental y las infraestructuras (carreteras municipales, puertos).

#### **4.3. La financiación de las entidades locales**

Los municipios y los condados disponen de sus propios ingresos fiscales. Los ingresos percibidos por los municipios proceden principalmente del impuesto sobre la renta y de los impuestos sobre el capital que afectan a personas físicas y sociedades, mientras que los ingresos fiscales de los condados proceden exclusivamente del impuesto sobre la renta.

Los municipios tienen además el derecho a gravar con un recargo determinados impuestos sobre la propiedad.

Una parte importante de los ingresos de las colectividades locales proceden de las asignaciones del Estado (el porcentaje asciende aproximadamente a un 40 por 100 de sus fondos en el caso de los municipios y a más de un 60 por 100 en el de los condados), que pueden ser de carácter general o estar asignadas a proyectos específicos.

Señalar, por último, que existe en Noruega un Fondo de Compensación dirigido a equilibrar las diferencias de rentas de sus condados y municipios.

#### **4.4. Relaciones entre el Gobierno central y los poderes locales**

El control del Gobierno sobre los poderes locales tiene como principal objetivo garantizar la legitimidad de las decisiones adoptadas. El gobernador del condado, en el ejercicio de esta tarea, debe limitar su acción a un control de legalidad a menos que la ley le encomiende juzgar la oportunidad de la medida. El control de legalidad puede realizarse a instancia de al menos tres miembros del Consejo en cuestión o por propia iniciativa del gobernador de condado.

En el sistema noruego de control jurídico, a diferencia de lo que sucede en Islandia, cada Ministerio es el responsable último del control de legalidad de las decisiones de las colectividades locales en su propio ámbito de competencias, de forma que si la autoridad local no está de acuerdo con una decisión del gobernador, puede recurrir su decisión en vía administrativa ante el Ministro competente por razón de la materia. Contra la decisión del Ministro, en caso de discrepancia, a la autoridad local sólo le quedaría recurrir ante los tribunales.

Según lo dispuesto en el artículo 2.b) de la Ley sobre la Administración Pública (Ley de 10 de febrero de 1967), los ciudadanos pueden también recurrir en vía administrativa (en primera instancia ante la Comisión de gobierno o el Consejo por condado y en segunda ante el Ministerio o la agencia competente) e impugnar con posterioridad ante los tribunales las decisiones de las autoridades locales en la medida en que sus derechos, o los de los grupos en que se integran, se vean afectados.

#### **4.5. El debate sobre la reforma de la organización territorial**

Teniendo en cuenta el hecho de que en Noruega los municipios y condados garantizan los dos tercios de los servicios públicos, el Gobierno norue-

go ha iniciado un debate sobre la modernización y simplificación de la Administración local con el fin de garantizar una prestación más eficaz de servicios de calidad a sus ciudadanos.

La discusión sobre la conservación del segundo nivel territorial, el de los condados, es recurrente prácticamente desde su implantación en los años setenta, si bien no se ha llegado todavía a un consenso entre las distintas fuerzas políticas.

En julio de 2000 el *Comité para la delimitación de responsabilidades entre los distintos niveles territoriales* designado por el Gobierno presentó sus recomendaciones, centrándose fundamentalmente en el nivel supramunicipal. El *Comité* recomendaba la reducción a 10-15 el número de condados (frente a los 19 actualmente existentes) y reforzar sus competencias. El Gobierno (laborista) publicó en abril de 2001 un *Libro Blanco sobre la revisión de la distribución de las competencias entre el distintos niveles de gobierno* (núm. 31, 2000-2001) en el que convertía las autoridades de los condados en protagonistas del desarrollo regional. Proponía transferir la responsabilidad de las cuestiones agrícolas y medioambientales del gobernador del condado a la autoridad de condado, reforzaba sus poderes de planificación e impulsaba —sin imponerlas— las fusiones voluntarias de los condados. El Gobierno central debía reducir su intervención a la aprobación de las leyes, a la supervisión y a las cuestiones que requieren un enfoque nacional homogéneo.

El Parlamento aprobó las propuestas enunciadas en el Libro Blanco en junio de 2001, pero su entrada en vigor, prevista a partir del 1 de enero de 2003, no llegó a producirse, ya que las elecciones generales de septiembre de 2001 llevaron al poder un Gobierno de centro-derecha.

El nuevo Gobierno conservador propuso un nuevo *Libro Blanco sobre la distribución de competencias* en abril de 2002 (núm. 19, 2001-2002), con el objetivo declarado de modernizar el sector público delegando y descentralizando las responsabilidades en condados y municipios, reduciendo la burocracia, y aplicando criterios de gestión basados en la transparencia, la eficacia, la solidaridad y la subsidiariedad. Las recomendaciones propuestas son contrarias a las del año anterior: las responsabilidades sobre temas agrícolas y medioambientales no debían ser transferidas del gobernador a la autoridad del condado, sino a los municipios, pero bajo la supervisión del gobernador; la competencia sobre planificación de las autoridades de condado no debía ser reforzada; el papel de impulsor del desarrollo regional jugado por las autoridades de condado debería reforzarse.

El Parlamento aprobó estas propuestas del Libro Blanco en junio de 2002 y, pese a la falta de acuerdo entre los partidos políticos, se dieron algunos pasos tendentes a reducir la importancia de los Consejos de condado. El ejemplo más importante fue la retirada de las competencias de los condados sobre el sector hospitalario, y la asignación de esta competencia al Gobierno central.

Tras esta experiencia, y utilizando como argumento la necesidad de evitar duplicidades, el Gobierno decidió impulsar —con carácter voluntario— la unificación en el ámbito de los condados de las competencia de los Consejos y de los gobernadores, tal y como sucedía con anterioridad a la refor-

ma de 1976. El concepto de «condado reunificado» presentado en este segundo Libro Blanco consiste en fusionar el gobernador de condado (que representa el Estado central) y la autoridad de condado (órgano elegido) en una nueva unidad —la autoridad administrativa del condado— dirigida por una única autoridad.

También se ha mostrado favorable a impulsar procesos de fusión voluntarios —que hasta el momento no se han producido— que podrían dar lugar a una división regional del territorio.

El resultado de las elecciones generales celebradas el 12 de septiembre de 2005 ha posibilitado la formación de gobierno a los laboristas, por lo que nuevamente las reformas de la organización territorial se han visto paralizadas. El futuro de las reformas, que no tropiezan con obstáculos constitucionales ni emocionales, es incierto. En todo caso, los debates sobre la supresión o no de los condados como autoridades de gobierno local, o su reforma o transformación en autoridades regionales, están siendo utilizados en la vida pública de Noruega como catalizador de los temores sobre un drástico recorte de las prestaciones del *welfare state*.