

La organización territorial de Finlandia

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL NIVEL ESTATAL: UNA BREVE REFERENCIA AL SISTEMA POLÍTICO DE FINLANDIA.—III. EL NIVEL REGIONAL: PROVINCIAS Y REGIONES.—3.1. Las Delegaciones Provinciales.—3.2. Los Consejos Regionales.—IV. EL NIVEL LOCAL: MUNICIPIOS.—4.1. La organización institucional municipal.—4.1.1. El Consejo municipal.—4.1.2. El Comité ejecutivo.—4.1.3. El Director municipal.—4.1.4. El Comité de Auditores y los expertos auditores.—4.1.5. Otros comités y comisiones.—4.2. Los poderes municipales.—4.3. La cooperación municipal.—4.4. La financiación municipal.—4.5. La participación ciudadana en el ámbito municipal.—4.6. El Área Metropolitana de Helsinki.—4.7. La Asociación de Autoridades Locales y Regionales Finlandesas.—V. LA PROVINCIA AUTÓNOMA DE ÅLAND.—5.1. La historia de la autonomía ålandesa.—5.2. La Ley de Autonomía.—5.3. La organización institucional de Åland.—5.3.1. El Parlamento de Åland.—5.3.2. El Gobierno de Åland.—5.3.3. La Delegación de Åland.—5.3.4. El Gobernador.—5.4. La distribución de competencias entre el Estado y las Islas Åland.—5.5. La participación de Åland en las instancias estatales.—5.6. Los asuntos internacionales y el estatus de Åland en la Unión Europea.—5.6.1. Åland y los asuntos internacionales.—5.6.2. Åland y la Unión Europea.—5.7. La financiación autonómica.—5.8. La cuestión lingüística.

I. INTRODUCCIÓN

De los tres países nórdicos, es Finlandia al que menos atención individualizada se le ha prestado en los análisis jurídicos, cuyas referencias suelen estar diluidas en los estudios generales de los sistemas nórdicos, quizá debido a que su pertenencia a Rusia, en su historia más reciente antes de su independencia, ha marcado algunas improntas que le alejan del modelo típico escandinavo.

Sin embargo, desde el punto de vista de la organización territorial, la articulación jurídica de las reivindicaciones de autogobierno de una parte del territorio —las Islas Åland— y su exitosa y pacífica implantación le hace merecedor de una cierta consideración. El reconocimiento de la autonomía

★ Letrada de la Asamblea de Madrid y Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

política de Åland obliga a catalogar a Finlandia como un país con una descentralización política, aunque sólo parcial, atendiendo a la extensión territorial de dicha descentralización.

Empero, dejando al margen la autonomía política de Åland, la base de su organización territorial la constituye el municipio, que goza de autonomía puramente administrativa, si bien se pueden distinguir tres niveles: el nivel estatal, el regional —constituido por las provincias y las regiones— y el nivel local, integrado por los municipios y otras figuras asociativas entre los diversos municipios, a cada uno de los cuales prestaremos nuestra atención.

II. EL NIVEL ESTATAL: UNA BREVE REFERENCIA AL SISTEMA POLÍTICO DE FINLANDIA

De acuerdo con su Constitución, Finlandia es una República democrática parlamentaria que garantiza la división de los tres poderes del Estado. La vigente Constitución, aprobada el 11 de junio de 1999 —aunque no entró en vigor hasta el 1 de marzo de 2000—, vino a fortalecer los elementos parlamentarios del sistema y a equilibrar los poderes estatales, despojando al Presidente de algunos de sus poderes que, con la nueva regulación constitucional, se otorgan al Parlamento o al Gobierno, según los casos.

El Poder Legislativo corresponde al Parlamento (*Eduskunta*), que tiene una estructura unicameral y se integra de doscientos diputados elegidos el tercer domingo de marzo de cada cuatro años con arreglo al sistema de representación proporcional D'Hondt. El país está dividido en quince distritos electorales, determinándose el número de escaños que corresponde cubrir en cada circunscripción en función del número de habitantes del distrito, salvo en el caso de las Islas Åland, que constituyen un distrito electoral único en el que se elige, en todo caso, a un representante.

El Parlamento elige al Primer Ministro conforme al siguiente procedimiento: sobre la base de las negociaciones entre los Grupos Parlamentarios y después de oír al Presidente del Parlamento, el Presidente de la República propone al Parlamento un candidato a Primer Ministro, para cuya investidura se precisa el voto favorable de más de la mitad de los votos emitidos. Si no se obtiene la mayoría requerida, se propondrá, siguiendo el mismo procedimiento, un nuevo candidato y si tampoco éste consiguiera la mayoría suficiente la elección la efectuará el Parlamento sin la designación previa de un candidato, resultando elegido el que obtenga mayor número de votos. El elegido es nombrado Primer Ministro por el Presidente de la República.

Como puede apreciarse el papel del Jefe del Estado en la investidura del Primer Ministro queda reducido al de propuesta de candidato y nombramiento del elegido por el Parlamento; lo que contrasta con la regulación constitucional anterior, y constituye, como ha advertido Nousiainen, «una de las enmiendas más importantes de toda la reforma, que alterará el sistema político del país [...]». La influencia del Presidente en la designación del Pri-

mer Ministro y el diseño de la coalición en realidad ya había ido disminuyendo con los vaivenes políticos, pero su facultad de intervenir seguía existiendo legalmente y era en suma una de las atribuciones más importantes del Jefe del Estado»¹.

El Gobierno y el Parlamento están ligados por una relación de confianza, explícitamente enunciada en el artículo 3 del Texto Constitucional, en virtud de la cual el segundo puede controlar políticamente al primero a través de mecanismo diversos, tales como peticiones de información, preguntas, informes anuales que el Gobierno ha de presentar ante el Parlamento, interpelaciones, comunicaciones y mociones de censura, que podrán ser propuestas al hilo del debate de las interpelaciones y comunicaciones del Gobierno.

El Poder Ejecutivo lo integran el Presidente de la República y el Gobierno, el último de los cuales ha visto reforzada su posición constitucional frente al primero.

El Presidente de la República es, desde la Ley Constitucional de 22 de julio de 1991, de elección directa mediante sufragio universal y por un período de seis años (con anterioridad a la citada Ley el mandato era de cinco años), no pudiendo permanecer en el cargo más de dos mandatos consecutivos, lo que pone fin a una larga constante del sistema político finlandés, caracterizado por una enorme estabilidad en el cargo presidencial². Para ser elegido Presidente se requiere el voto favorable de más de la mitad de los votos emitidos. Si ninguno de los candidatos alcanzase dicha mayoría se realizará una nueva elección entre los dos candidatos más votados, resultando elegido el que obtenga más votos. En el supuesto de que sólo se presentase un candidato, será elegido Presidente sin necesidad de celebrar elecciones.

Los poderes presidenciales son ahora más moderados; de configurarse como el supremo poder ejecutivo ha pasado a compartirlo con el Gobierno y ejercerlo a propuesta de este último (art. 58 de la Constitución). Como regla general, las decisiones del Presidente se toman en el Consejo de Ministros sobre la base de la propuesta de éste. Si la decisión presidencial no es acorde con la propuesta del Gobierno, el asunto será analizado de nuevo por el Gobierno, debiendo decidir el Presidente según la nueva propuesta gubernamental.

No obstante lo anterior, el Presidente conserva su poder de decisión propio, sin necesidad de propuesta de decisión previa del Gobierno, en relación a los asuntos establecidos en la Ley de Autonomía de Åland —salvo los de

¹ Jaakko Nousiainen, «La nueva Constitución de Finlandia: de un régimen mixto al parlamentarismo», en *El ordenamiento jurídico de Finlandia*, Parlamento de Finlandia, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Justicia, Vammala, 2001, p. 27.

² El mejor ejemplo de esta afirmación lo constituye la presidencia de Urho Kekkonen, que se extendió de 1956 a 1981. Esta circunstancia fue posibilitada por el artículo 23 de la anterior Constitución, ya que con anterioridad a la Ley Constitucional de 1991 no existía ningún límite en cuanto al número de mandatos presidenciales. Sobre la estabilidad en el cargo presidencial y, en general, en la vida política finlandesa, véase la nota 37 del artículo de Jasone Astola Madariaga, «El sistema constitucional finlandés: una introducción», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 114, 2001, pp. 243-244.

carácter económico—, en materia de indultos, para la convocatoria de elecciones parlamentarias anticipadas y en cuanto al nombramiento de los miembros del Gobierno y la aceptación de sus dimisiones.

Además de lo concerniente a la elección de Primer Ministro, a lo que ya nos hemos referido, el peso de la institución presidencial se ha visto mermando en relación a su capacidad de nombramiento de funcionarios de la Administración del Estado, que se reduce al de los altos cargos. Por otra parte, el Presidente es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, pero las decisiones que en esta materia tome tienen que ser adoptadas de modo compartido con el Ministro de Defensa, circunstancia que ha sido introducida por la nueva Constitución, ya que anteriormente las decisiones en este campo eran tomadas únicamente por el Presidente.

Las facultades presidenciales en relación a la actividad legislativa tampoco son excesivamente amplias. La decisión gubernamental sobre la remisión al Parlamento de iniciativas legislativas, presupuestarias o sobre convenios internacionales se toma en sesión del Consejo de Ministros presidida por el Presidente, pero carece en este ámbito de facultades discrecionales, no pudiendo apartarse de la postura adoptada por el Gobierno. Al Presidente corresponde sancionar las leyes en el plazo de tres meses, pudiendo recabar previamente dictamen del Tribunal Supremo o del Tribunal Supremo Administrativo. Si opusiera su veto, la ley será devuelta al Parlamento, que puede levantar el veto si aprueba el texto de nuevo sin introducir enmiendas, en cuyo caso la ley entra en vigor sin sanción.

La política exterior, que anteriormente dirigía en exclusiva el Presidente, es ahora capitaneada conjuntamente por el Presidente y por el Gobierno. El modelo adoptado, según advierte Nousiainen³, es el instaurado ya durante la presidencia de Mauno Koivisto (1982-1994) y continuado por Martti Ahtisaari, con arreglo al cual el Presidente sigue figurando como el director de la política exterior, pero actúa en estrecha colaboración con el Gobierno. La regla general es el consenso con las posiciones del Gobierno, no una decisión impuesta por el Presidente. Éste es el que decide sobre la guerra y la paz, eso sí, con el consentimiento del Parlamento, al cual también le corresponde aprobar los tratados internacionales y su denuncia.

El Gobierno (Consejo de Estado), que tiene la misión de ejecutar las decisiones del Presidente, así como decidir sobre los asuntos de gobierno y administración que no estén asignados expresamente al Presidente o a otra autoridad, lo compone el Primer Ministro, que tiene una posición preeminente, y la cantidad necesaria de ministros designados por el Presidente a propuesta del Primer Ministro. Una vez formado el Gobierno, o en los casos en que su composición se modifique esencialmente, deberá remitir su programa político al Parlamento para obtener la confianza de la Cámara.

³ Jaakko Nousiainen, «La nueva Constitución de Finlandia: de un régimen mixto al parlamentarismo», *op. cit.*, pp. 35-36. Como afirma el catedrático emérito en Ciencias Políticas, «el significado orientador de la nueva norma se reflejará también en los discursos y declaraciones del Presidente, quien ya no podrá expresarse tan libremente sobre la política exterior del país sin el respaldo del Gobierno».

III. EL NIVEL REGIONAL: PROVINCIAS Y REGIONES

3.1. Las Delegaciones Provinciales

Desde septiembre de 1997⁴ Finlandia está dividida en cinco provincias (*läänit* en finés) con autonomía administrativa, a las que hay que añadir las Islas Åland, que gozan de autonomía política. Dejando al margen Åland, que será objeto de nuestro estudio en un apartado especial por constituir una autonomía específica, la autoridad provincial es parte de la rama ejecutiva del Gobierno central. Al frente de cada provincia hay un Gobernador, elegido por el Presidente de la República a propuesta del Gobierno por un mandato máximo de ocho años. El Gobernador está a la cabeza de la Delegación Provincial del Estado, que actúa como entidad regional para siete de los ministerios estatales promoviendo los objetivos nacionales y regionales del Gobierno central en las siguientes materias: salud y servicios sociales, educación y cultura, administración judicial, servicios de rescate, asuntos de competencia y consumo, tráfico y policía.

Una de sus funciones esenciales es, junto con la coordinación de la preparación para situaciones excepcionales y la salvaguarda de la seguridad general, la evaluación de la prestación de los servicios básicos por parte de los municipios, con el objetivo de garantizar la accesibilidad y la calidad de los meritados servicios dentro de la provincia. Los resultados de la evaluación son publicados anualmente en un informe y discutidos ampliamente en diversos foros.

3.2. Los Consejos Regionales

Por otra parte, el nivel regional propiamente dicho se nutre de estructuras de cooperación entre los diversos municipios; se trata de agrupaciones municipales cuya creación viene impuesta por mandato legal. El sistema no deja de ser llamativo: la división territorial que goza de verdadera autonomía administrativa y financiera, con su propia capacidad impositiva y legitimación democrática directa es el municipio, que constituye el átomo sobre el cual se vertebran las divisiones territoriales de ámbito regional. Estas últimas carecen de fuentes de financiación propia y de órganos de gobierno de elección directa; por el contrario, su financiación y los órganos decisorios son provistos por los municipios que las integran.

En el plano regional existen tres tipos de entidades, en el primero de los cuales centraremos nuestra atención: los Consejos Regionales, los Distritos Hospitalarios Regionales y los Distritos Regionales para el cuidado de discapacitados.

⁴ La reforma de 1997 redujo drásticamente a seis las doce provincias en que tradicionalmente se dividía el mapa finlandés. Las actuales provincias son: Laponia, Finlandia Oriental, Finlandia Occidental, Finlandia del Sur, Oulu y las Islas Åland.

Finlandia se organiza en diecinueve regiones⁵ (*maakunta* en finés) que sirven de foro de cooperación para los municipios de la región. Como se indica en el artículo 1 de la Ley 1159/1997, de División en Regiones, el territorio de Finlandia se divide en regiones para el desarrollo regional y la planificación del uso del suelo. El número, así como el área territorial que comprende y el nombre de las regiones es decidido por el Gobierno estatal después de oír a los Consejos Regionales y a los municipios afectados.

Las cuestiones relacionadas con el desarrollo regional se regulan en la Ley 602/2002, de Desarrollo Regional, que configura al Consejo Regional como la autoridad responsable de la dirección de las funciones relacionadas con el desarrollo regional. Le corresponde la tarea de planificación mediante la elaboración del plan regional que fija los fines a conseguir en cuanto al desarrollo en la región, la elaboración y aprobación del programa estratégico regional que forma parte del primero y tiene carácter cuatrienal, y la elaboración —en cooperación con las autoridades estatales, municipales y otras partes implicadas en la financiación de los programas estratégicos— y aprobación de los planes anuales para el cumplimiento del programa estratégico. Por otra parte, en su papel de director del desarrollo regional puede promover la creación de subregiones y otras fórmulas de cooperación entre los municipios y entre las regiones y los organismos de Derecho público y de Derecho privado que puedan contribuir al desarrollo en la región.

Ahora bien, siendo importante el papel del Consejo Regional tampoco es desdeñable la intervención estatal en el desarrollo regional. Corresponde al Ministerio del Interior la formulación de los objetivos nacionales para el desarrollo regional en cooperación con otros ministerios y los Consejos Regionales. Además, el mencionado Ministerio coordina, dirige y controla la preparación y cumplimiento de los programas estratégicos regionales y otros programas previstos en la ley, junto con otros ministerios que pudieran verse implicados por razón de la materia y con los Consejos Regionales, pudiendo dictar instrucciones relativas a la preparación de los programas estratégicos regionales.

La Ley de Desarrollo Regional, en su artículo 38, contempla la posibilidad de crear subregiones por decisión del Ministerio del Interior después de consultar a los municipios relevantes y al Consejo Regional, así como otras divisiones territoriales con el fin de mejorar el desarrollo de esas áreas.

Los Consejos Regionales intervienen en las asuntos internacionales relativos a sus funciones. Desde que Finlandia entró en la Unión Europea, el papel internacional de los Consejos Regionales se ha incrementado, llegando a formar parte de su tarea diaria: participan en el desarrollo de la política regional comunitaria, elaboran los programas necesarios para la obtención de

⁵ Actualmente las regiones finlandesas son: Laponia, Ostrobothnia, Ostrobothnia del Norte, Ostrobothnia Central, Ostrobothnia del Sur, Kainuu, Karelia del Norte, Karelia del Sur, Savonia del Norte, Savonia del Sur, Pirkanmaa, Satakunta, Finlandia, Finlandia Central, Uusimaa, Uusimaa del Este, Kymenlaakso, Tavastia y Päijätne Tavastia.

fondos estructurales de la Unión Europea para sus regiones e interviene parcialmente en su distribución. Asimismo, proponen a sus candidatos como miembros del Comité de las Regiones y muchos tienen sus propias representaciones permanentes en Bruselas, además de la representación de la Asociación de Autoridades Regionales y Locales Finlandesas. Algunos son miembros de organizaciones regionales europeas como la Asamblea de Regiones Europeas, la Conferencia de Regiones Marítimas Periféricas de Europa o la Asociación de Regiones Costeras de Europa.

Desde un punto de vista organizativo los Consejos Regionales se estructuran en una Asamblea, un órgano ejecutivo y una Oficina. La Asamblea es el más alto órgano de decisión del Consejo que normalmente se reúne dos veces al año, cuyos miembros son elegidos por los municipios que integran la región, en proporción a su población, por un período de cuatro años, coincidiendo con el mandato de los representantes locales. De acuerdo con la Ley de Gobierno Local la composición de la Asamblea debe reflejar la importancia cuantitativa de los grupos políticos existentes en la región, y sus miembros han de ser concejales de los correspondientes municipios.

El Comité ejerce las funciones ejecutivas y administrativas del Consejo, reuniéndose al menos una vez al mes. Sus miembros son elegidos por la Asamblea respetando la representación política de la región. En sus tareas administrativas es auxiliado por una Oficina encabezada por el director regional.

IV. EL NIVEL LOCAL: LOS MUNICIPIOS

El sistema de autonomía local en Finlandia, como afirma Sawicki ⁶, está en una fase de lenta y progresiva transformación. A este respecto, la Constitución de 1999 no representa una ruptura con el pasado, sino más bien una confirmación de una arraigada tradición municipal, cuyos logros han venido más de la mano de la legislación ordinaria que por la vía constitucional.

En efecto, la Constitución se limita a garantizar la autonomía municipal remitiendo a la ley la regulación de la misma. En concreto, el artículo 121, que lleva por rúbrica «Autonomía municipal y otras autonomías regionales», dispone *ad litteram*:

«Finlandia está dividida territorialmente en municipios, cuya administración debe fundarse en la autonomía de sus habitantes. Los fundamentos generales de la administración municipal y las facultades concedidas a los municipios estarán regulados por Ley.

⁶ Jan Sawicki, «Finland», en la obra colectiva *Strengthening regional and local democracy in the European Union*, vol. I, Comité de las Regiones, Bruxelles, 2004, p. 226.

Los municipios tienen derecho a recaudar impuestos. Los fundamentos de la obligación tributaria y de la fijación de los impuestos, así como la seguridad jurídica de los contribuyentes, estarán regulados por Ley.

Las provisiones sobre autonomía en territorios administrativos mayores que un municipio serán establecidas por Ley. Los Sami tendrán autonomía lingüística y cultural en su región de residencia original de acuerdo con lo regulado por Ley.»

El gobierno local está experimentando en Finlandia rápidos cambios, lo que es bastante significativo desde el punto de vista de las competencias municipales que se le atribuyen para alcanzar una mejora en la calidad de vida de sus ciudadanos. Con la legislación actual, los municipios gozan de un alto nivel de autonomía, al menos en lo que se refiere a los instrumentos de que disponen para alcanzar ciertos objetivos, destacando entre ellos los mecanismos de coordinación y actuación conjunta.

No obstante, recientemente se ha planteado en Finlandia un debate político acerca de la reforma de la estructura municipal. El elevado número⁷ de municipios se considera una rémora para la prestación de los servicios públicos, por lo que se ha sugerido la posibilidad de reducirlo. Un grupo de trabajo dirigido por el Ministro para Asuntos Regionales y Municipales ha planteado la creación de un sistema municipal a dos niveles con diferentes poderes. Sin embargo, la Asociación de Autoridades Regionales y Locales Finlandesas se muestra a favor de un sistema en donde los municipios constituyan unidades que aglutinen, al menos, veinte o treinta mil habitantes, lo que pondría fin a la situación actual de un considerable número de municipios finlandeses que cuentan tan sólo con unos cientos de habitantes.

4.1. La organización institucional municipal

4.1.1. El Consejo municipal

La Ley 365/1995, de 17 de marzo, de Gobierno Local, sienta como principio general que el más alto poder de decisión en cada municipio corresponde a un Consejo municipal elegido⁸ por sufragio directo y secreto, el

⁷ En el año 2005 el número de municipios en Finlandia ascendía a 432.

⁸ La participación en las elecciones locales, como ha hecho notar Sandberg, ha sufrido un notable descenso en las últimas décadas. Del 78,1 por 100 de participación en las elecciones de 1980 se pasó al 70,9 por 100 en las de 1992, cayendo al 61,3 en 1996 y al 55,8 en el 2000. Ahora bien, existen considerables variaciones entre los diferentes municipios: como regla general se puede afirmar que en las grandes ciudades el descenso de la participación ha sido más brusco que en los pequeños municipios, teniendo en cuenta que tradicionalmente la participación en las elecciones locales ha sido inferior a la de las elecciones parlamentarias y presidenciales. *Vid.* Siv Sandberg, *Local government in Finland*, Institute for Comparative Nordic Politics and Administration, Åbo, 2004, p. 19.

cuarto domingo de octubre cada cuatro años, de acuerdo con un sistema proporcional. En Åland las elecciones municipales se celebran, asimismo, cada cuatro años, pero no coinciden en el tiempo con las del resto de Finlandia ⁹.

En el sistema electoral finlandés los votantes otorgan su voto a candidatos individuales. Los candidatos aparecen incluidos en listas que pueden ser listas de partidos políticos, lo que constituye el supuesto más común, o listas de agrupaciones electorales. Los puestos son asignados a las listas antes que a los candidatos, teniendo en cuenta los votos totales de la lista mediante la suma de los votos obtenidos por todos los candidatos incluidos en ella.

El número de concejales a elegir está en función de la población existente el primer día del año electoral, de acuerdo con la siguiente tabla:

| Población | Núm. de Concejales |
|-----------------|--------------------|
| Hasta 2.000 | 17 |
| 2.001-4.000 | 21 |
| 4.001-8.000 | 27 |
| 8.001-15.000 | 35 |
| 15.001-30.000 | 43 |
| 30.001-60.000 | 51 |
| 60.001-120.000 | 59 |
| 120.001-250.000 | 67 |
| 250.001-400.000 | 75 |
| Más de 400.000 | 85 |

No obstante, en los municipios de menos de dos mil habitantes la Junta puede decidir que el número de concejales a elegir sea quince o trece, de lo que se dará cuenta al Ministerio del Interior.

El Consejo elige internamente, de entre sus miembros, y en una misma elección a un Presidente y el número necesario de Vicepresidentes para todo el mandato, salvo que el Consejo haya decidido que sea por un período más corto.

El Consejo municipal es responsable del funcionamiento y las finanzas del municipio, siendo competente para desarrollar las funciones relacionadas en el artículo 13 de la Ley de Gobierno Local que no constituye *numerus clausus*. Entre ellas se encuentra, por ejemplo, la decisión sobre los principales objetivos económicos y funcionales, elección de auditores, elección de miembros de los órganos municipales, fijar los principios financieros, aprobar el presupuesto y los estados financieros, fijar los principios de la remuneración de cargos electivos, establecer objetivos financieros y operativos para las empresas municipales, etc. En definitiva, al Consejo municipal, en tanto que

⁹ En Åland las próximas elecciones tendrán lugar en el 2007, en tanto que en el resto de municipios de Finlandia será el cuarto domingo de octubre de 2008.

supremo órgano de decisión del municipio, le corresponde establecer las estrategias económicas y los objetivos a largo plazo, que vinculan y orientan la actuación de todos los demás órganos del municipio.

El gobierno local tiene capacidad de autoorganización de su propia administración, para lo cual el Consejo puede aprobar la normativa, que suele revisarse cada cuatro años, reguladora de las diversas autoridades municipales, sus funciones, su organización interna y los procedimientos de toma de decisiones. De acuerdo con la Ley de Gobierno Local la organización municipal comprende, además del Consejo, el Comité ejecutivo (que es responsable ante aquélla), las Comisiones y sus Subcomisiones, así como los Consejos de Dirección y sus Divisiones y Delegaciones. El Consejo, por su parte, está legalmente habilitado para crear una Comisión Auditora encargada de la planificación de las auditorías de la administración y las cuentas públicas durante el período de su mandato; asimismo, puede crear Comisiones de trabajo, bajo la dependencia del Comité ejecutivo, para el desempeño de tareas de carácter permanente. Teniendo en cuenta que el Consejo municipal se reúne, de media, entre ocho y diez veces al año, es fácilmente comprensible que las decisiones sobre asuntos cotidianos hayan de ser tomadas por los demás órganos municipales.

Además, el Consejo municipal puede delegar sus competencias en otros órganos, salvo en aquellas materias en que específicamente se requiera su decisión. Si se trata del ejercicio de la coacción administrativa la delegación sólo puede efectuarse en órganos municipales. En la práctica la delegación de competencias por parte del Consejo en órganos jerárquicamente inferiores (fundamentalmente en órganos de composición mixta política y administrativa) es una constante creciente en la vida municipal finlandesa. Como advierte Sawicki¹⁰, el incremento de la delegación ha contribuido positivamente a la eficacia y la eficiencia en la actuación administrativa, pero, en contrapartida, ha generalizado la preocupación por la pérdida del carácter democrático de las decisiones adoptadas, fundamentalmente desde el punto de vista de la transparencia. Por tal motivo, la tendencia de los últimos años es la de intentar delegar en los cargos administrativos solamente aquellos asuntos cotidianos o de menor importancia o que, al menos, no impongan una obligación de asunción de responsabilidad a los órganos electivos.

Por otra parte, con frecuencia se considera¹¹ que la creciente delegación de asuntos debilita el papel del Consejo municipal, de ahí que en los últimos años se haya intentado fortalecer su importancia institucional por tres vías: a) enfatizando su papel estratégico, para lo que muchos Consejos incluyen como parte de su agenda de trabajo la celebración de seminarios estratégicos; b) restringiendo a los concejales y concejales suplentes la condición de elegible para ser miembro del Comité ejecutivo y de comisiones municipales específicas, posibilidad que deja abierta la Ley de Gobierno Local (art. 18)

¹⁰ Sawicki, *op. cit.*, p. 228.

¹¹ *Vid.* Siv Sandberg, *Local government in Finland*, Institute for Comparative Nordic Politics and Administration, Abo, 2004, p. 22.

a la decisión del Consejo, y c) posibilitando (art. 21 de la Ley de Gobierno Local) la retirada de la confianza del Consejo en el Comité ejecutivo o en otros órganos decisorios, lo que es relativamente usual en la vida municipal finlandesa.

4.1.2. *El Comité ejecutivo*

El Comité ejecutivo es designado por el Consejo municipal, en la sesión que éste celebra en enero, por un período de dos años. No obstante, en la práctica el núcleo del Comité permanece invariable durante los cuatro años del mandato del Consejo. La elección se verifica de acuerdo con los principios de proporcionalidad, garantizando que los partidos políticos y otros grupos tienen representación en el Comité en proporción a la cuota de representación en el Consejo. Además, al igual que sucede para la designación de los miembros de otros órganos, se debe respetar el principio de igualdad entre hombres y mujeres establecido en la ley, de tal modo que si la paridad no puede ser absoluta, al menos no sea inferior al 40 por 100 de los miembros a designar.

En la actualidad el Comité ejecutivo tiene una posición central en la toma de decisiones municipales. Desde el punto de vista de la estricta legalidad vigente su función es la de preparar los asuntos que son sometidos a la decisión del Consejo municipal, así como la de ejecutar las decisiones adoptadas por este último órgano, velando por los intereses locales. Sin embargo, su papel trasciende del puramente preparatorio de los asuntos y meramente ejecutor de las decisiones del Consejo, ya que, *de facto*, un elevado número de asuntos cotidianos del municipio está en manos de la decisión del Comité, máxime si se tiene en cuenta el alto grado de delegación de facultades al que anteriormente aludíamos. A ello también contribuye, asimismo, el hecho de que, salvo disposición específica en contra, el Comité representa a la autoridad local y ejerce su derecho a ser oído.

4.1.3. *El Director municipal*

A diferencia de lo que constituye la regla general en los países europeos, en Finlandia no existe una figura equivalente a la del Alcalde en el sentido habitual del término que personifique al municipio. Tan sólo se ha previsto (art. 24 de la Ley de Gobierno Local) la institución del Director municipal, elegido por el Consejo por un período de tiempo determinado o con carácter indefinido, para dirigir la administración, la ejecución económica y otras funciones en subordinación al Comité ejecutivo, pudiendo verse obligado a dimitir por mayoría de dos tercios de los concejales cuando ya no goza de la confianza del Consejo municipal. Si el Director municipal es elegido para todo el mandato del Consejo puede, asimismo, ser elegido presidente del Comité ejecutivo.

4.1.4. *El Comité de Auditores y los expertos auditores*

Junto con el Consejo y el Comité ejecutivo, el Comité de Auditores integra el esquema institucional mínimo que por exigencia legal ha de poseer un municipio. Este Comité es elegido por el Consejo con la misión de evaluar la actividad y las finanzas del municipio, durante los años del mandato de aquél. Asimismo, valora el grado de cumplimiento de los objetivos funcionales y económicos establecidos por el Consejo, presentando anualmente un informe sobre el estado de los asuntos municipales.

Ahora bien, este Comité no está compuesto por expertos sino por políticos legos, siendo su Presidente y Vicepresidente concejales, lo que explica que el sistema de auditoría se complete con la elección por el Consejo de uno o más auditores oficialmente capacitados que han de ejercer sus funciones con imparcialidad. Estos auditores expertos auditan la administración y los estados económicos del municipio de acuerdo con las buenas prácticas de auditoría, controlando que se ajusta a la legalidad y a las decisiones del Consejo, y, en el caso de observar irregularidades, deben informar al Comité de Auditores y si fuera necesario también al Comité ejecutivo.

Cada año económico los auditores presentarán un informe al Consejo municipal con los resultados de su auditoría, pudiendo incluir advertencias cuando hubieran observado ciertas irregularidades, en cuyo caso el Comité de Auditores solicitará la explicación del órgano afectado por la advertencia y un informe del Comité ejecutivo, decidiendo finalmente al respecto el Consejo municipal.

4.1.5. *Otros comités y comisiones*

Como ya se ha puesto de manifiesto el Consejo municipal tiene una gran capacidad de decisión en cuanto a la organización interna del municipio, pudiendo crear comisiones y comités de diversa índole, de carácter permanente o temporal. No obstante, pueden señalarse con Sandberg¹² en la esfera local finlandesa dos grandes modelos que responden a una motivación diferente:

- El primero consiste en la creación de fuertes comités para cada uno de los tres grandes bloques sectoriales: educación y cultura, cuidado social y sanitario, y servicios técnicos. La elección de este modelo aparece motivado por el deseo de concentrar el poder de decisión en pocos órganos, siendo más fácil la coordinación entre ellos.
- El segundo, por el contrario, incluye gran cantidad de consejos y comités, con la consiguiente disminución de su ámbito material de actuación, lo que favorece la especialización.

¹² Siv Sandberg, *op. cit.*, p. 24.

4.2. Los poderes municipales

Siguiendo a Sandberg¹³, pueden estructurarse en tres tipos las competencias municipales:

- a) Competencias que asumen voluntariamente en el marco del autogobierno local, como sucede en materia de infraestructuras, ocio, política industrial y subvenciones a empresas, cuyos perfiles, no obstante, no están suficientemente delimitados.
- b) Competencias en materias reguladas por el Estado, en las que los municipios se mueven con un considerable margen de discreción en la prestación de los servicios. Así sucede, por ejemplo, en relación a las actividades de promoción cultural, cuidado de ancianos, sector medioambiental o servicios de extinción de incendios y rescate.
- c) Por último, una tercera modalidad competencial alude a sectores y servicios que son regulados por la legislación estatal y deben ser prestados conforme a los estándares previstos en dicha legislación, con lo que se reduce considerablemente el margen de decisión de los entes municipales. Tal es el caso de los cuidados infantiles, la educación y los servicios sanitarios.

La asunción de competencias municipales no supone, empero, que los servicios que los municipios han de proporcionar a sus ciudadanos provengan directamente de los entes locales. Precisamente, la recesión económica que sufrió Finlandia en los años noventa trajo consigo un movimiento privatizador, especialmente en la segunda mitad de la meritada década. Esta ola privatizadora fue sin duda más intensa en la esfera local, que ya había comenzado en los ochenta con los servicios de limpieza y la atención social para la tercera edad. Los municipios son responsables de los servicios públicos, pero cada vez se está incrementando su consideración como compradores, más que como productores de sus propios servicios.

La política privatizadora tiene su respaldo legal en la Ley de Gobierno Local que parte del principio general, enunciado en el artículo 2.3, de que las autoridades municipales son responsables de la prestación de los servicios públicos, sin perjuicio de que algunos de esos servicios puedan ser prestados por terceros, principalmente por empresas privadas. Sin embargo, el movimiento privatizador no se ha extendido, por regla general, a sectores esenciales, como el educativo o el de los servicios sanitarios, en los que las dificultades para la prestación de los servicios se han resuelto mediante otras fórmulas, especialmente con el recurso a los instrumentos de cooperación entre entes locales.

¹³ Siv Sandberg, *op. cit.*, pp. 10 y 11.

4.3. La cooperación municipal

Cualquiera que sea la dimensión de los municipios, todos ellos gozan de las mismas competencias. Sin embargo, no todos poseen la capacidad y los medios suficientes para proporcionar los servicios públicos de su competencia por sí mismos, lo que ha obligado a recurrir a fórmulas cooperativas que constituyen, desde que en 1930 se creara la primera agrupación de municipios, una generalizada práctica en el sector municipal finlandés. La enseñanza primaria, el cuidado de niños y ancianos y servicios técnicos básicos son proporcionados fácilmente por los municipios, incluso por los pequeños. Por el contrario, la enseñanza secundaria, la educación profesional y los servicios sanitarios sólo los grandes municipios pueden prestarlos por sí mismos; los de menor tamaño han de crear agrupaciones de municipios.

La formación de estas agrupaciones, la mayoría de las cuales operan en el sector educativo (principalmente en lo concerniente a la formación profesional) y sanitario (fundamentalmente la asistencia primaria), es voluntaria y se constituye sobre bases contractuales, mediante la firma por todos los municipios miembros de un convenio, modificable con el consentimiento unánime de los miembros, en el que se determina el nombre, su domicilio, los municipios que la integran y sus funciones, y se marca la línea de actuación de aquélla, su financiación, la organización interna, así como el modo de disolución de la agrupación. El área geográfica que estas agrupaciones suelen abarcar no es muy extenso, estando integradas por pocos municipios (oscila entre dos y diez). La creación y disolución de las agrupaciones municipales debe ser comunicada a la Delegación Provincial del Estado de la provincia donde dicha agrupación esté domiciliada.

Tales agrupaciones, cuyo régimen se contiene en los artículos 76 a 86 de la Ley de Gobierno Local, tienen virtualidad jurídica propia, en el sentido de que disponen de un presupuesto propio y de órganos decisorios, pudiendo actuar con cierta autonomía respecto de los municipios que la integran. Desde la perspectiva organizativa e institucional, cada agrupación de municipios tiene una asamblea general en la que están representados todos los municipios miembros de la agrupación, y otros órganos de decisión en cuya composición se reflejan los resultados de las elecciones municipales.

En cuanto a su financiación, carecen, a diferencia de los entes locales que la integran, de potestad para recaudar impuestos y de fuentes propias de financiación. Su presupuesto se nutre de las arcas municipales, contribuyendo cada uno de los municipios con la tasa de reparto que se establece en el convenio de creación.

4.4. La financiación municipal

Difícilmente pudieran llevarse a cabo las competencias municipales si no se cuenta con los recursos económicos suficientes para hacer frente a las necesidades económicas derivadas de la prestación de los servicios públicos.

El sistema de financiación de los entes locales en Finlandia se basa en principios singulares, algunos compartidos con los demás países nórdicos, pero que difieren significativamente del modelo que prevalece en el resto de Europa.

Como ya se ha señalado al Consejo municipal le corresponde la aprobación del presupuesto municipal, cuyos ingresos proceden de diversas fuentes, entre las que destaca por su importancia cuantitativa los impuestos, que junto con los ingresos corrientes y las ayudas estatales constituyen las tres principales fuentes de financiación municipal, por orden de importancia cuantitativa.

1. La fortalecida posición de los municipios en el sistema finlandés se debe a la autonomía fiscal de la que gozan, que les permite financiar la mitad de sus gastos con los ingresos procedentes de la recaudación de impuestos. En materia impositiva, como ha observado Sandberg¹⁴, tradicionalmente se hacía hincapié en el impuesto sobre la renta. Sin embargo, la tendencia de los últimos gobiernos estatales de Finlandia ha sido la de poner mayor énfasis en otras fuentes impositivas, como los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria (excluyendo la propiedad agrícola y forestal), que han devenido en una relativamente importante fuente de ingresos para los pequeños municipios, aunque su trascendencia es todavía reducida.

En el capítulo impositivo debe también citarse el impuesto de sociedades, pese a que no es un recurso impositivo local propiamente dicho, habida cuenta de que es recaudado centralizadamente de acuerdo con el tipo impositivo fijado por el Estado y los ingresos son compartidos entre el Estado y las entidades locales. La fórmula con arreglo a la cual se verifica el reparto se fija anualmente en el presupuesto nacional; si bien a raíz de la reforma del sistema de financiación, operada en el año 2002, la cuota de reparto se ha reducido a la mitad para los municipios. La distribución de estos ingresos entre los distintos municipios se realiza en función del número de empresas y la fuerza de trabajo de las mismas en el municipio.

2. En términos generales, la segunda fuente de financiación municipal la constituyen los ingresos corrientes procedentes de la prestación de servicios a otros municipios o de las tasas derivadas de la prestación de servicios como el transporte público, el suministro de agua o los cuidados hospitalarios. La importancia de esta fuente de financiación para las arcas municipales varía de unos municipios a otros, si bien son los municipios más grandes los que dependen más de ella.
3. Por último, las transferencias estatales son de extraordinaria relevancia para los pequeños municipios. La concepción de estas ayudas estatales ha ido evolucionando desde su configuración inicial como una remuneración por los servicios públicos prestados en el ámbito local, con la consiguiente descarga para el Estado, hacia su consideración

¹⁴ Siv Sandberg, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

actual como una compensación para minimizar las diferencias de capacidades financieras entre los diversos tipos de municipios. Estas transferencias de fondos estatales pueden ser de tres tipos:

- Transferencias estatales de carácter ordinario, que incluyen tres modalidades: las ayudas *per capita*, las ayudas para la educación y las ayudas para los cuidados sociales y sanitarios. El volumen de estas transferencias se determina de acuerdo con indicadores objetivos que reflejan las necesidades del servicio y los costes estructurales, indicadores tales como la edad, la densidad de población, la tasa de mortalidad, el número de alumnos, etc. Aunque la cuantía de la transferencia se calcula para cada modalidad, queda a la discreción de los órganos municipales la determinación del uso de los fondos.
- Compensación por los ingresos derivados de los impuestos. En función de su nivel de ingresos procedentes de la recaudación de impuestos los municipios pueden recibir una compensación con el fin de igualar las diferencias entre su nivel de ingresos y la media nacional, mediante un sistema que trata de garantizar el principio de solidaridad entre los entes locales. Aquellos municipios que perciban, vía impuestos, menos del 90 por 100 de la media nacional recibirán una cuantía adicional para alcanzar la tasa media, en tanto que los que excedan del 105 por 100 de la media nacional verán reducida su parte de la transferencia estatal.
- Finalmente, se prevén ayudas estatales discrecionales para aquellos entes locales que tengan especiales problemas económicos de carácter excepcional o temporal.

4.5. La participación ciudadana en el ámbito municipal

La democracia municipal finlandesa es una democracia representativa en la que, no obstante, se intercalan algunos instrumentos de democracia directa previstos en el Capítulo 4 de la Ley de Gobierno Local (arts. 26 a 31), que parte del principio general de garantizar a los ciudadanos la oportunidad de participar e influir en la vida local, para lo que se reconocen los siguientes cauces:

- El derecho de iniciativa. Los residentes en el municipio tienen derecho a plantear iniciativas a las autoridades locales en las materias relacionadas con su actividad. Los ciudadanos que hayan ejercido su derecho de iniciativa deben ser informados de las medidas tomadas como consecuencia de ella.

Al menos una vez al año el Consejo está obligado a informar de las iniciativas ejercidas y las medidas adoptadas al respecto. Además, si la iniciativa es respaldada por el 2 por 100 de los residentes con dere-

cho a voto el asunto debe ser sometido a la consideración del Consejo en un plazo no superior a seis meses.

- El referéndum municipal. La decisión sobre la celebración de un referéndum de ámbito local corresponde tomarla al Consejo, bien por propia iniciativa o bien a propuesta de los residentes que representen al menos el 5 por 100 de los ciudadanos con derecho a voto. En todo caso el referéndum es de carácter consultivo.

No obstante su regulación jurídica, la repercusión práctica de estos instrumentos de participación ciudadana es reducida, toda vez que la verdadera participación se canaliza por cauces informales a través de debates públicos con la participación de expertos, contactos personales con los políticos, participación en actividades de organizaciones de voluntariado, etc.

4.6. El Área Metropolitana de Helsinki

En 1970 se constituyó el Área Metropolitana de Helsinki (*Ytv*) integrada por cuatro municipios —la ciudad de Helsinki y las vecinas ciudades de Espoo, Vanita y Kauniainen— con el fin de coordinar las políticas municipales en ámbitos de gran trascendencia local como la gestión de residuos, medio ambiente, transporte público y planificación urbanística. El Área está regulada por la Ley de 1 de enero de 1996, que deroga la anterior de 15 de marzo de 1985 (Ley 253/1985).

Las decisiones del Área Metropolitana son adoptadas por una Asamblea, integrada por veintidós miembros: a Helsinki le corresponden once representantes, a Espoo y Vantaa cinco a cada una y uno a Kauniainen, designados por los propios municipios integrantes del Área, por lo que la composición política refleja, al menos en cierta medida, la composición de la corporación local. La Asamblea del Área Metropolitana tiene entre sus funciones la aprobación del presupuesto y la planificación económica, la aprobación de las cuentas anuales, la elección de un auditor y de los miembros de otros órganos (entre ellos el Consejo Ejecutivo) que integran la estructura organizativa del Área, así como la aprobación de reglamentos.

El Área se estructura en cinco departamentos: Departamento de Transportes, Oficina Medioambiental, Oficina de Planeamiento Urbanístico, Departamento de Gestión de Residuos y los Servicios Comunes. De todos ellos destaca el primero por la importancia que se le concede. Prueba de ello es que de los ciento ochenta millones de euros de presupuesto con que contó el Área Metropolitana en el año 2004, ciento veinticuatro corresponden al Departamento de Transportes.

Con el fin de no causar un agravio, el artículo 7 de la Ley efectúa, para aquellos casos en que los ingresos recaudados no sean suficientes, una distribución de los costes entre los distintos municipios integrantes del Área Metropolitana en función del uso que cada uno haga de sus servicios. En el supuesto de que no sea de aplicación esta previsión la ciudad de Helsinki cos-

teará la mitad y los demás integrantes del Área la otra mitad en proporción a su población el 1 de enero del año en cuestión, pero nunca menos del 3 por 100 cada uno.

4.7. La Asociación de Autoridades Locales y Regionales Finlandesas

Una institución a través de la cual cooperan los gobiernos locales es la Asociación de Autoridades Locales y Regionales Finlandesas (*Kuntaliitto*), de la que forman parte todas las ciudades y municipios finlandeses. La Asociación presta servicios no sólo a los municipios, sino también a otras autoridades e instituciones como los Consejos Regionales, hospitales regionales y organismos de formación profesional. Su actuación se extiende a todas las áreas de la actividad municipal, con especial énfasis en favorecer unas relaciones estables y consistentes entre el gobierno local y el central, la autonomía, la democracia, el empleo y el desarrollo regional.

La Asociación cumple también funciones de estudio e informe, proporciona asistencia e información a las autoridades locales e intenta influir en la legislación estatal sobre gobierno local.

Forma parte de diversos organismos internacionales, entre ellos del Consejo de las Regiones y Municipios de Europa. Presta servicios a las autoridades locales en asuntos internacionales y comunitarios y vela por los intereses regionales y locales en la Unión Europea. Por ello, tiene una oficina en Bruselas y actúa, asimismo, como Secretaría de la delegación finlandesa en el Comité de las Regiones de la Unión Europea, así como en el Congreso de Autoridades Regionales y Locales de Europa del Consejo de Europa.

V. LA PROVINCIA AUTÓNOMA DE ÅLAND

El archipiélago de Åland, situado en el mar Báltico, entre Suecia y Finlandia, está integrado por unas seis mil quinientas islas e islotes, de las que sólo sesenta y cinco se encuentran habitadas (la principal isla, Fasta Åland, concentra al 90 por 100 de los habitantes), con una población de 26.530 ¹⁵ habitantes, de los cuales el 40 por 100 (10.712) ¹⁶ vive en la capital, Mariehamn. Su localización geográfica y los avatares de la Historia ayudan a comprender su peculiar régimen jurídico-constitucional.

¹⁵ Dato a fecha de 1 de enero de 2005. Fuente: página web del Consejo Nórdico.

¹⁶ Dato a fecha de 1 de enero de 2005. Fuente: página web del Consejo Nórdico.

5.1. La historia de la autonomía ålandesa

Como señala Reilly ¹⁷, un exitoso ejemplo de cómo la autonomía ha ayudado a mitigar o, incluso, resolver conflictos internos o ha servido para sentar las bases de una pacífica coexistencia de comunidades diversas lo constituye Åland, donde una predominante población de habla sueca que se encuentra bajo la soberanía finlandesa ha disfrutado en gran medida de una autonomía cultural y política desde 1921 ¹⁸.

Las reivindicaciones autonomistas del archipiélago de Åland se explican por su larga dependencia respecto de Suecia, hasta el punto que comparten el mismo idioma y gozan de una cultura muy similar a la sueca. Åland (al igual que Finlandia) perteneció a la corona sueca desde el siglo XIII y durante algunos períodos disfrutó de autonomía hasta que en 1809 Suecia se vio obligada a ceder Finlandia y Åland a Rusia, pasando Åland a formar parte del Gran Ducado de Finlandia.

Cuando en 1917 el Imperio ruso comenzó a desintegrarse se solicitó por parte de Åland, con el respaldo de más del 96 por 100 de su población, su reunificación con Suecia, sin que se consiguiera. A raíz de la independencia de Finlandia, en diciembre de ese mismo año, y con el fin de apaciguar en alguna medida las reivindicaciones ålandesas, Finlandia propuso un cierto grado de autonomía interna para el archipiélago, que se materializó el 6 de mayo de 1920 con la aprobación por el Parlamento finlandés de una Ley de Autonomía que, sin embargo, no fue aceptada por los ålandeses.

La cuestión ålandesa adquirió un cariz internacional, lo que propició, a iniciativa de Gran Bretaña, la intervención de la Sociedad de Naciones, cuyo Consejo adoptó, en junio de 1921, un acuerdo con el fin de favorecer a las tres partes implicadas en el conflicto: Finlandia, Åland y Suecia. A la primera se le reconoció la soberanía sobre el archipiélago, pero tuvo que comprometerse a garantizar la lengua sueca, la cultura y las costumbres de la sociedad ålandesa, así como la autonomía que Finlandia ofreció a Åland en 1920. Esta resolución fue completada con un convenio suscrito entre Finlandia y Suecia con el fin de materializar las garantías anteriores. Además, la Sociedad de

¹⁷ Esta afirmación del Profesor de la Universidad Nacional de Australia puede encontrarse en *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*, publicado en la página web http://www.idea.int/publications/democracy_and_deep_rooted_conflict/upload/chapter_4.pdf; fecha de acceso 10 de enero de 2006.

¹⁸ En el mismo sentido se pronuncia la Subcomisión sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos constituida en el seno de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en el Informe de 2 de junio de 2004 elaborado con ocasión de la visita del Grupo de Trabajo sobre Minorías a Helsinki y Åland del 17 al 20 de enero de ese mismo año. En relación a Åland, el objeto de estudio estaba centrado en la implementación de la autonomía y, en particular, en la autonomía como mecanismo de resolución de conflictos, llegando a la conclusión de que los ochenta años de historia de la autonomía de Åland han probado que constituye un exitoso ejemplo de protección de las minorías en Finlandia, al desarrollar las partes implicadas un mecanismo común para la resolución pacífica de conflictos y una balanza equilibrada entre la protección de la minoría ålandesa y la soberanía e integridad territorial de Finlandia, erigiéndose de este modo en fuente de inspiración en otras partes del mundo.

Naciones supervisaría el cumplimiento del régimen de autonomía y la población del Archipiélago tendría el derecho de apelar a la Sociedad de Naciones si algún asunto afectase a dichas garantías.

Simultáneamente, y para evitar que en el futuro Åland supusiese una amenaza militar para la vecina Suecia, la Sociedad de Naciones acordó un convenio de desmilitarización y neutralidad para Åland, que, en cierta medida, venía a confirmar y ampliar la desmilitarización producida a raíz de la Paz de París celebrada en 1856 después de la Guerra de Crimea y en virtud de los compromisos unilaterales adquiridos por Rusia. Sin embargo, la Convención de 1921 sobre la desmilitarización y neutralidad de Åland no fue suscrita por Rusia, que esperó hasta el Tratado de Moscú sobre las Islas Åland, de 1940, para reconocerle dicho estatuto.

La Ley de Autonomía de Åland de 1920 se completó con la regulación de la adquisición de tierras y del derecho al voto, tras lo cual, en 1922, tuvieron lugar las primeras elecciones al Parlamento ålandés, que celebró su primera sesión plenaria el 9 de junio, fecha en que se conmemora la autonomía de Åland.

En 1945, tras la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas, a pesar de ser la heredera de la Sociedad de Naciones, no continuó su implicación en el problema de Åland. Sin embargo, Finlandia mantuvo la autonomía de Åland e incluso la reformó para reforzarla. La Ley de Autonomía de Åland ha sido completamente revisada en dos ocasiones: en 1951 y en 1991. Esta última fue aprobada por la Ley 1114/1991, de 16 de agosto, que entró en vigor el 1 de enero de 1993 y permanece vigente en la actualidad con ciertas reformas operadas por las Leyes 1556/1994, de 31 de diciembre; 520/1996, de 12 de julio; 75/2000, de 28 de enero, y 68/2004, de 30 de enero.

5.2. La Ley de Autonomía

El artículo 120 de la Constitución finlandesa, referente a la posición especial de Åland, señala *ad litteram*:

«La provincia de Åland gozará de autonomía de acuerdo con lo que se establezca específicamente en la Ley de Autonomía de Åland.»

De la lectura del transcrito precepto puede concluirse que la determinación constitucional de la situación jurídica de las Islas Åland es ciertamente escueta y poco concluyente en la medida que se efectúa una remisión a la Ley de Autonomía que constituye la norma institucional básica de las Islas, fruto de un pacto entre las autoridades finlandesas y las del archipiélago.

La reforma o la aprobación de una nueva Ley de Autonomía requiere de la aprobación por el Parlamento nacional y el Parlamento autonómico de acuerdo con un procedimiento complejo descrito en el artículo 69 de la Ley de Autonomía. En el Parlamento finlandés el procedimiento es el mismo que para la reforma constitucional previsto en el artículo 73 de la Constitución;

es decir, primero se precisa la aprobación por mayoría simple, en cuyo caso la reforma quedará en suspenso hasta la celebración de las siguientes elecciones y la constitución de la nueva Cámara, tras lo que deberá ser aprobada en sesión plenaria por mayoría de dos tercios de los votos emitidos. Por su parte, en la Asamblea Legislativa álandesa la reforma sólo puede prosperar si recibe, asimismo, el respaldo de la mayoría de dos tercios de los votos.

Como puede apreciarse, se trata de mayorías muy cualificadas, que exigen un alto grado de consenso tanto en la instancia estatal como en la autonómica en torno a la reforma de la Ley de Autonomía. Por otra parte, el hecho de que la reforma quede en suspenso hasta la celebración de las elecciones al Parlamento finlandés puede tener una doble virtualidad no excluyente: de un lado, puede actuar a modo de período de «enfriamiento», permitiendo la decisión sosegada y desprovista del apasionamiento que en un momento dado puede generar este tipo de reforma; por otro, la mediación temporal de unas elecciones puede tener el significado, de alguna manera, de una consulta popular. Si bien es cierto que no se trata de la convocatoria de elecciones como consecuencia ligada inescindiblemente a la reforma, al modo del artículo 168 de la Constitución española, sino la celebración de las elecciones que de modo natural corresponde celebrar como consecuencia de la caducidad del mandato parlamentario, no cabe duda que, en función de la relevancia de la reforma propuesta, pudiera condicionar el voto ciudadano. Con razón afirma Martin Scheinin¹⁹ que la Ley de Autonomía es más difícil de reformar que la propia Constitución finlandesa.

El contenido de la Ley de Autonomía se asimila bastante al de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas españolas. Tras la declaración de la autonomía de Åland, se delimita su territorio y se establece su esquema institucional —escuetamente regulado en el Capítulo 3—, así como los órganos de carácter mixto, que son desarrollados en el Capítulo 8. Ahora bien, la regulación que en la Ley de Autonomía se efectúa de las instituciones de autogobierno es especialmente parca, precisando de su posterior desarrollo normativo mediante leyes autonómicas, como por ejemplo sucede con el modo de designación del Gobierno álandés, cuya determinación lo remite la Ley de Autonomía a una ley del Parlamento de Åland; de ahí que, como apunta Domínguez García²⁰, el poder de autoorganización autónomo que se manifiesta mediante leyes de contenido institucional aprobadas por el propio Parlamento autonómico es superior al de las Comunidades Autónomas.

Es de destacar la importancia que en la Ley de Autonomía se da, dedicándole un Capítulo entero —el segundo—, integrado por siete artículos, a la regulación del derecho al domicilio y las limitaciones que la ausencia de este derecho conlleva en relación a la adquisición de propiedades inmobiliarias, el

¹⁹ Martin Scheinin, «Constitutional Law and Human Rights», en Pöyhönen (ed.), *An Introduction to Finnish Law*, Kauppaakari, Helsinki, 2002, p. 55.

²⁰ Fernando Domínguez García, *Las regiones con competencias legislativas*, Generalidad de Cataluña-Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 186-187.

ejercicio del comercio u otras profesiones o el servicio militar, reflejo de la extraordinaria relevancia que tradicionalmente se ha dado en este territorio a esta cuestión y que constituye un modo peculiar de preservar su idiosincrasia; hasta el punto de que, como tendremos ocasión de analizar, le han valido el establecimiento de un estatuto especial en la Unión Europea. Asimismo, se le otorga una relevancia significativa a la regulación de la cuestión lingüística a lo largo de los ocho artículos (del 36 al 43) que integran el Capítulo 6.

Sin duda alguna, el núcleo gordiano de la Ley de Autonomía lo constituye la distribución de competencias entre el Estado finlandés y el archipiélago de Åland, alejándose en este punto del modelo español de asignación de competencias. La principal diferencia estriba, al margen de las competencias concretas que se atribuyen a uno y otro ente territorial, en la norma que efectúa el reparto competencial. En España es la Constitución la que establece las competencias estatales, remitiendo al Estatuto de Autonomía la concreción de las competencias que la Comunidad Autónoma asume, con el único límite (una vez superado el plazo inicial de cinco años que establece el art. 148 de la Constitución para las Comunidades de régimen ordinario) de las competencias exclusivas del Estado, fijadas en el artículo 149. Sin embargo, en el caso finlandés la Constitución omite toda referencia a las competencias que en todo caso corresponden al Estado, siendo la propia Ley de Autonomía la que regula el reparto competencial, tanto de las competencias que corresponden a Åland como las que se atribuyen al Estado finlandés.

Por último, el contenido de la Ley de Autonomía se completa con las disposiciones relativas a la autonomía financiera, lo relativo a los tratados internacionales y los asuntos concernientes a la Unión Europea (que ha sido objeto de importante reforma por la Ley 68/2004, de 30 de enero), finalizando con unas disposiciones adicionales y transitorias.

5.3. La organización institucional de Åland

La organización institucional del autogobierno ålandés la componen el Parlamento, que representa al pueblo ålandés en las materias propias de su autonomía, y el Gobierno y su aparato administrativo sometido a él. Éstos son propiamente los únicos órganos institucionales autonómicos; a los que hay que añadir el Gobernador, institución configurada como el representante del Gobierno finlandés en Åland, y la Delegación Åland, órgano mixto Estado-Åland. Por otra parte, como es propio de las fórmulas descentralizadoras no federales, no existe un Poder Judicial autonómico sino único para todo el Estado.

5.3.1. El Parlamento de Åland

El Parlamento de Åland, denominado *Lagting* (anteriormente *Landsting*) encarna el Poder Legislativo de las Islas y se compone de treinta miembros.

Su elección se verifica el tercer domingo de octubre cada cuatro años, mediante sufragio universal, directo, igualitario y secreto, con arreglo al sistema D'Hondt. Para ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo es indispensable tener dieciocho años, así como gozar de la ciudadanía álandesa, que se obtiene por nacimiento, si uno de los padres la posee, o por residencia durante cinco años y conocimiento satisfactorio de la lengua sueca, perdiéndose tal ciudadanía por residencia fuera de Åland durante un período superior a cinco años.

El Parlamento puede ser disuelto anticipadamente por el Presidente de la República, después de realizar consultas con el Presidente de la propia Asamblea (art. 15 de la Ley de Autonomía de Åland).

La potestad legislativa de la provincia de Åland viene constitucionalmente reconocida en la Constitución finlandesa, cuyo artículo 75 contiene mención expresa a las leyes de Åland, sin mayor regulación que la remisión a lo que establezca al respecto la Ley de Autonomía.

Una vez aprobada la ley por el *Lagting*, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento parlamentario, es sometida a la sanción del Presidente de la República. En concreto, debe ser remitida al Ministro de Justicia y a la Delegación de Åland, que emite su dictamen antes de que la ley sea sometida al Presidente. A éste se le reconoce derecho de veto sobre la legislación de Åland en dos supuestos específicos: que el *Lagting* se haya excedido en el ejercicio de sus competencias legislativas, o que la ley álandesa afecte a la seguridad interior o exterior del Estado. En tales casos, el Presidente de Finlandia puede vetar total o parcialmente la ley en el plazo de cuatro meses desde su remisión al Ministro de Justicia.

Pudiera parecer que el veto presidencial actúa como instrumento de relativización de la amplitud de las competencias álandesas. Sin embargo, esto no es así; el Presidente de la República carece de facultades discrecionales en la toma de su decisión de veto, toda vez que dicha decisión la adopta sobre la base del dictamen emitido por la Delegación de Åland y, en ocasiones, del Tribunal Supremo de Finlandia, que en este punto realiza funciones equivalentes a las de los Tribunales Constitucionales resolviendo los problemas derivados de la distribución de competencias entre el Estado finlandés y el archipiélago.

Además, se han previsto una serie de cautelas en defensa de la autonomía álandesa. En primer lugar, el artículo 58 de la Constitución Finlandesa excluye indirectamente del poder presidencial de veto a las leyes álandesas la necesidad de que se ejerza a propuesta del Consejo de Estado, salvo que se trate de asuntos económicos; es decir, el Presidente de la República decidirá o no interponer su veto sobre el asunto sin propuesta de decisión previa emitida por el Gobierno finlandés. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que los actos del Presidente de la República están sujetos a la fiscalización, por *mor* de lo preceptuado en el artículo 112 de la Constitución finlandesa, del Procurador General de Justicia y del Defensor del Pueblo. Una vez recibido el dictamen del primero, si el Presidente se hubiera excedido en el ejercicio de sus funciones, contraviniendo la ley, el Consejo de Estado deberá declarar que

la decisión no es ejecutable y propondrá al Presidente la modificación o la revocación de la misma. En tercer lugar, la propia composición de la Delegación de Åland, cuyo dictamen constituye la base de la decisión presidencial, es sumamente relevante, al tratarse de un órgano de composición bilateral integrado por miembros elegidos por el Gobierno finlandés y por el Parlamento de Åland. Por último, el artículo 20 de la Ley de Autonomía prevé que si el veto recayera únicamente sobre una parte de la ley, el Gobierno autonómico tiene en sus manos la capacidad de decidir si la parte no afectada por el veto entra en vigor o, por el contrario, si la ley es anulada en su totalidad.

Corresponde al Gobierno de Åland la publicación de las leyes en el Boletín Oficial (*Åland Statute Series*), entrando en vigor en la fecha determinada por el Parlamento ålandés o, en su defecto, en la fijada por el Gobierno autonómico. Si en la fecha establecida la ley no hubiera sido publicada, en aras de la garantía del conocimiento de las normas por los ciudadanos, entrará en vigor en la fecha de publicación.

En algunos supuestos se puede anticipar la entrada en vigor de la ley: cuando un crédito incluido en el presupuesto de Åland requiera la promulgación de una ley autonómica siendo precisa, por especiales razones, la inmediata entrada en vigor de la ley, el Parlamento de Åland puede autorizar al Gobierno del archipiélago para que así lo decida antes de que el Presidente de la República ejerza su derecho de veto. Si posteriormente el Presidente anula la ley en cuestión, el Gobierno publicará una comunicación reseñando el cese de la vigencia de la ley en la fecha de publicación de tal comunicación.

Si razones de uniformidad y legalidad así lo aconsejaran, es posible que una ley autonómica contenga disposiciones en materias de competencia estatal, siempre y cuando sean, en su esencia, conformes con las correspondiente previsiones de las leyes estatales, y sin que ello suponga en ningún caso la alteración de la distribución de competencias entre el Estado y Åland.

5.3.2. *El Gobierno de Åland*

El Poder Ejecutivo lo ostenta el Gobierno (*Landskapsstyrelse*), que puede estar formado por un máximo de ocho miembros, a cuyo frente se encuentra el Presidente. Es elegido por el *Lagting* de acuerdo con los principios típicos del sistema parlamentario de gobierno, tras las negociaciones entre los diversos grupos políticos.

Al Gobierno se le otorga potestad reglamentaria para la aprobación de decretos en las materias de la competencia de Åland, a excepción de lo relativo a la creación de derechos y obligaciones individuales o en aquellas otras materias que según la Constitución o la Ley de Autonomía estén reservadas a la ley (art. 21). Los decretos que sean contrarios a las leyes autonómicas o estatales no serán aplicables.

Los conflictos de atribuciones entre las autoridades estatales y autonómicas sobre una determinada cuestión administrativa serán resueltos por el Tribunal Supremo, a instancias del Gobierno de Åland o del órgano estatal.

Antes de adoptar su decisión sobre el conflicto, el Tribunal Supremo recabará la opinión de las autoridades implicadas y de la Delegación Åland.

Como regla general, los actos y decisiones de las autoridades subordinadas al Gobierno de Åland o de las autoridades municipales son susceptibles de recurso ante el Tribunal Administrativo de Åland. Si el acto o decisión proviene del Gobierno de Åland, el recurso habrá de interponerse ante el Tribunal Supremo Administrativo, salvo las decisiones relativas a nombramientos, que no son recurribles.

5.3.3. *La Delegación de Åland*

La Delegación de Åland es un órgano mixto de composición paritaria integrado por representantes del Parlamento de Åland y del Gobierno finlandés. Cada una de estas instituciones designa a dos personas como miembro de la Delegación y a dos suplentes por cada miembro. La función de Presidente de la Delegación la realiza el Gobernador u otra persona designada por el Presidente de la República con el consenso del Presidente del Parlamento ålandés.

La Delegación tiene competencias de diversa naturaleza, en cuyo ejercicio puede solicitar la audiencia de expertos. En algunos casos actúa como órgano consultivo, debiendo emitir informe, con carácter general, cuando sea requerido por el Consejo de Estado, los ministros o el Gobierno de Åland, así como en relación al veto presidencial de la legislación ålandesa, sobre la propuesta de aprobación de decretos por los que se delegan poderes estatales en las autoridades ålandesas y en los conflictos de atribuciones entre órganos estatales y autonómicos en materia administrativa.

En otros supuestos funciona como órgano decisorio. En este sentido, le corresponde resolver las controversias surgidas entre el Estado y Åland en relación a la apertura de rutas de navegación comercial y en lo referente a la titularidad de las sedes de la Administración estatal en el territorio de Åland; así como decidir sobre diversas cuestiones en materia de aportación financiera del Estado al presupuesto autonómico (art. 56 de la Ley de Autonomía) y los conflictos relativos a la aplicación del Derecho comunitario.

5.3.4. *El Gobernador*

De conformidad con el artículo 4 de la Ley de Autonomía, el Gobernador es el representante del Gobierno finlandés en Åland. Sin embargo, el modo de su designación es un tanto peculiar y poco acorde con su carácter de representante del Estado, en la medida en que su designación no es unilateral por parte del Estado, sino que intervienen instancias autonómicas. Es elegido, de conformidad con lo estipulado en el artículo 54 de la Ley de Autonomía, de entre personas «con la necesaria cualificación para conducir la administración de Åland y atender la seguridad del Estado». La elección la efectúa el Presidente de la República, previo acuerdo con el Presidente del

Lagting. La participación de este último en el proceso de designación no es ni mucho menos desdeñable, habida cuenta que en el supuesto de no existir consenso en la designación, el Presidente de Finlandia sólo puede nombrar Gobernador de entre los cinco candidatos propuestos por el Parlamento de Åland. Además, el Presidente del *Lagting* debe ser oído antes de adoptarse decisión alguna en relación a la dimisión del Gobernador.

5.4. La distribución de competencias entre el Estado y las Islas Åland

Finlandia posee un curioso sistema de distribución de competencias entre el Estado y la provincia autónoma de Åland, consistente, como ya se apuntó, en que es la misma Ley de Autonomía la que efectúa la asignación competencial, no sólo de las competencias autonómicas, sino también de las estatales. El Capítulo 4 concreta los poderes de Åland, en tanto que el Capítulo 5 hace lo propio con los del Estado. Básicamente se sigue un sistema de dos listas —competencias estatales y competencias autonómicas— completado con sendas listas sobre las materias que son susceptibles de delegación del Estado en las autoridades ålandesas, y sobre las que son competencia de una de las instancias, pero que requieren de la negociación, la consulta o el acuerdo de la otra.

El artículo 18 de la Ley de Autonomía de Åland contiene una lista en la que, en veintisiete apartados, enumera, de modo no tasado, las materias en las que Åland tiene competencia legislativa, incluyéndose, además de la regulación de sus propias instituciones de autogobierno, materias de diversa importancia como la administración municipal; posesión y arrendamiento de tierras; protección de la naturaleza y el medio ambiente; protección del patrimonio con valor histórico y artístico; licencias para servir bebidas alcohólicas; urbanismo; sanidad; servicios sociales; educación; cultura y deportes; agricultura, ganadería y explotación forestal; caza y pesca; mantenimiento de la capacidad productiva de las granjas, bosques y aguas pesqueras; seguridad y orden público; correos; radio y televisión; impuestos municipales y otros impuestos adicionales; pensiones de los empleados de Åland y de los cargos representativos de su administración, así como de los profesores; promoción del empleo; estadísticas sobre las condiciones en Åland; carreteras, canales, tráfico rodado, ferroviario y marítimo; recursos minerales; la tipificación de infracciones, sanciones y medidas coercitivas en los asuntos que caen dentro de la competencia de Åland; bandera y escudo de armas de Åland, etc.

Por su parte, el artículo 27 relaciona detalladamente, en cuarenta y dos apartados, las materias sobre las que el Estado tiene competencia legislativa, como son: aprobación y reforma de la Constitución; derecho de residencia en el país, el de elección del lugar de residencia, el uso de la libertad de expresión, de reunión y de asociación, y el secreto de las comunicaciones; organización y actividad de la Administración estatal; relaciones exteriores; bandera y escudo de armas del Estado; Derecho de familia y sucesiones; asociaciones, fundaciones y corporaciones privadas; propiedad intelectual, competencia y

protección a los consumidores; comercio exterior; contratos de seguros; aviación y navegación mercantil; precios de los productos de la industria agrícola y pesquera y la promoción de la exportación de productos agrícolas; ciudadanía y extranjería; energía nuclear, aunque se requiere el consentimiento del Gobierno de Åland para la construcción y funcionamiento de centrales nucleares y el manejo y almacenamiento de materiales para ello en Åland; producción y estampación de metales preciosos y su mercado; unidades, reglas y métodos de medida; Derecho laboral, salvo los convenios colectivos sobre los salarios en Åland; Derecho penal, excepto lo que es competencia de Åland; procedimientos judiciales, investigaciones previas, ejecución de sentencias y extradición; privación administrativa de libertad; legislación en materia religiosa y Código eclesiástico; armas de fuego y municiones; defensa civil, sin perjuicio de que la decisión de evacuar a los residentes en Åland a otro territorio fuera del archipiélago sólo puede adoptarse con el consentimiento del Gobierno de Åland; enfermedades contagiosas en humanos, esterilización, aborto, inseminación artificial e investigaciones médicas forenses; la cualificación del personal sanitario, los servicios y productos farmacéuticos; enfermedades contagiosas en animales; prohibición de importación de animales y productos animales; fuerzas armadas, guardia costera y adopción de medidas para asegurar la seguridad y defensa del Estado; sustancias explosivas; impuestos, salvo los que son de competencia de Åland; emisión de papel moneda; estadísticas necesarias para el Estado; telecomunicaciones, sin perjuicio de que los permisos estatales para la contratación de telecomunicaciones en Åland requieren del consentimiento del Gobierno ålandés.

La asignación competencial no es estanca en la medida en que el artículo 29 de la Ley de Autonomía permite la delegación parcial o total de competencias legislativas estatales en las instancias autonómicas en materias relativas a los registros de población; registros mercantiles, de asociaciones y marítimos; servicios bancarios y de crédito; pensiones de empleados y cargos municipales y de otras personas; contratos de empleo, y legislación sobre bebidas alcohólicas. Ahora bien, la delegación, que ha de efectuarse por ley, habrá de contar con el consentimiento del Parlamento de Åland.

Asimismo, en el ámbito administrativo, mediante Decreto promulgado por el Presidente de la República, previo informe de la Delegación de Åland y con el acuerdo del Gobierno autonómico, pueden ser transferidas a Åland, indefinidamente o por un período determinado, funciones pertenecientes a la Administración estatal. En este campo la delegación no es unidireccional, sino que igualmente es posible la delegación de funciones de la Administración ålandesa a las autoridades estatales.

Por último, el ejercicio de ciertas competencias requiere la intervención de la otra instancia con diverso grado de participación, bien mediante la emisión de su opinión, bien prestando su consentimiento o bien negociando las decisiones. Así sucede para el establecimiento de límites de velocidad, permisos de navegación, rutas de navegación mercante y otras cuestiones de importancia para Åland relativas a la navegación; en cuestiones concernientes al tráfico aéreo de especial trascendencia para Åland; archivos de las autoridades

estatales; decisiones del Banco de Finlandia que pudieran tener gran repercusión en el empleo o la vida económica de Åland; cambios en la regulación de la importación que incida de especial manera en la producción agrícola o en la industria pesquera en Åland; permisos para el ejercicio del comercio; clausura de instituciones u órganos del Estado en Åland; cuestiones todas ellas, cuya decisión corresponde al Estado, pero con la participación del Gobierno de Åland. En otros supuestos, como en lo relativo al derecho a practicar la navegación aérea y la concesión de permisos a los que no gozan de la ciudadanía ålandesa para la adquisición de propiedades o el ejercicio del comercio en Åland la competencia es ejercida por el Gobierno del Archipiélago, previa audiencia de las autoridades estatales.

5.5. La participación de Åland en las instancias estatales

Como es por todos conocido, la existencia de entes territoriales dotados de autonomía política conlleva, como regla general, la instauración de mecanismos de interconexión entre las instancias estatales y las autonómicas, regla general de la que no se aparta Åland, en relación a la cual el ordenamiento finlandés ha previsto diversos instrumentos de participación en el proceso de toma de decisiones estatales.

En primer lugar, la representación ålandesa en el Parlamento nacional se garantiza en el artículo 25 de la Constitución finlandesa al disponer que la provincia de Åland constituirá una circunscripción electoral propia para la elección de un Diputado en el Parlamento estatal, al que el artículo 36 del Reglamento de la *Eduskunta* le garantiza el derecho a asistir a las sesiones de la Gran Comisión.

Al mismo fin responde el artículo 22 de la Ley de Autonomía que otorga iniciativa legislativa al Parlamento ålandés en materias de competencia estatal. Ahora bien, la iniciativa no se articula como en el modelo español o en el italiano en el que se el derecho de iniciativa se ejercita directamente ante el Parlamento, sino a través de la intermediación del Gobierno central, quien, no obstante, debe someter la propuesta a la consideración del Parlamento finlandés. Asimismo, el Gobierno autonómico tiene reconocida capacidad de iniciativa igualmente en asuntos de la competencia estatal que sean de ámbito administrativo y afecten al territorio del Archipiélago.

Por otra parte, la Ley de Autonomía, en su artículo 28, prevé la intervención de Åland para la reforma constitucional o en relación a leyes estatales de especial importancia para Åland. En concreto, la reforma de la Constitución finlandesa o de una ley estatal no podrá entrar en vigor en el territorio de Åland sin el consentimiento del Parlamento del Archipiélago si afecta a los principios rectores del derecho a la posesión de propiedades inmobiliarias en Åland. Cuando se trate de otro tipo de leyes estatales, pero que sean de especial importancia para Åland, se requiere, no ya el acuerdo de la Asamblea Legislativa ålandesa, pero sí la consulta preceptiva, aunque no vinculante, de las autoridades ålandesas antes de su aprobación.

De modo análogo, en el ámbito no ya legislativo, sino gubernamental, el artículo 33 de la Ley de Autonomía ha previsto la necesidad de consulta al Gobierno de Åland con carácter previo a la toma de decisiones por parte del Presidente de la República, del Consejo de Estado, esto es, del Gobierno estatal, u otras autoridades estatales que sólo afecten a Åland o que revistan especial significación para el archipiélago.

5.6. Los asuntos internacionales y el estatus de Åland en la Unión Europea

5.6.1. Åland y los asuntos internacionales

Por lo que se refiere a los asuntos internacionales, de acuerdo con el artículo 27.4 de la Ley de Autonomía, las relaciones internacionales son competencia del Estado finlandés. Sin embargo, esto no significa una ausencia total de la influencia de Åland en los asuntos internacionales.

Si bien es cierto que Åland carece del comúnmente llamado en el Derecho internacional público *treaty making power*, también lo es que puede condicionar en buena medida la política internacional del Estado finlandés, al menos en lo que se refiere a la aplicación de los tratados internacionales en el territorio del archipiélago. En efecto, además de la capacidad de propuesta de negociación de tratados, y del derecho del Gobierno de Åland a ser informado de las negociaciones de los tratados internacionales sobre materias de competencia de Åland o de especial importancia para el archipiélago, de conformidad con lo estipulado en el artículo 59 de la Ley de Autonomía si un tratado u otra obligación internacional asumido por Finlandia contuviera disposiciones sobre materias de la competencia de Åland, el *Lagting*, o por delegación de éste, el Gobierno autonómico, debe dar su consentimiento para que tales disposiciones puedan ser aplicadas en Åland, e incluso si el tratado contuviera disposiciones contrarias a la Ley de Autonomía sólo pueden entrar en vigor en Åland si el *Lagting* lo autoriza por mayoría cualificada de dos tercios, siempre y cuando el tratado haya sido tramitado en el Parlamento nacional por el procedimiento previsto en el artículo 95.2 de la Constitución, sobre aplicación de obligaciones internacionales con implicaciones constitucionales, es decir, con el voto favorable de, al menos, dos tercios de la Cámara. No obstante, si el tratado afectara únicamente al idioma a emplear en las comunicaciones entre las autoridades ålandesas y las autoridades extranjeras, se podrá autorizar en el Parlamento siguiendo el procedimiento ordinario.

5.6.2. Åland y la Unión Europea

Finlandia y, por lo que ahora nos interesa, Åland entró a formar parte de la Unión Europea el 1 de enero de 1995. Ahora bien, la incorporación de las Islas Åland a la Unión no fue una consecuencia ligada sin solución de con-

tinuidad a la adhesión de Finlandia. Fueron los álandeses quienes, en virtud de su autonomía, tomaron la decisión de adherirse con posterioridad a que el Estado finlandés hiciera lo propio. La decisión del *Lagting* de entrar a formar parte de la Unión fue precedida de referéndum en el que el 74 por 100 votó a favor de la adhesión pero con un régimen especial, tras lo cual el Parlamento de Åland resolvió la incorporación por una holgada mayoría de 26 votos a favor y 4 en contra.

El reconocimiento internacional del que gozan las Islas Åland les ha hecho merecedoras de un especial estatuto en la Unión Europea, regulado en un protocolo especial, Protocolo número 2, conocido como Protocolo Åland²¹, que forma parte del Tratado de Adhesión de la República de Finlandia a la Unión Europea, con lo que esta circunstancia conlleva desde el punto de vista de su rigidez y, en consecuencia, de su carácter irreformable por las decisiones de las instituciones de la Unión Europea.

De conformidad con dicho Protocolo, en las Islas Åland rigen las restricciones vigentes el 1 de enero de 1994 al derecho de las personas físicas que no tengan la ciudadanía álandesa y de las personas jurídicas a la adquisición de bienes inmuebles o al establecimiento y prestación de servicios en el territorio de Åland sin el permiso de sus autoridades.

Asimismo, y con el objetivo expreso de «mantener una economía local viable en las Islas Åland», se incluyen alguna exenciones fiscales para este territorio, que, de este modo, adquiere la condición de tercer territorio, al quedar excluido de la aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, a los impuestos especiales y a otras formas de fiscalidad indirecta, salvo los impuestos indirectos que gravan la concentración de capitales.

No obstante, en relación con esta exención fiscal se ha introducido en el Protocolo una cláusula de seguridad en virtud de la cual si la Comisión considerara que la meritada exención no está ya justificada, presentará al Consejo las propuestas adecuadas para la adopción de las medidas oportunas.

La incorporación de Åland a la Unión Europea ha llevado aparejada la reforma de su Ley de Autonomía con el fin de incorporar ciertas previsiones relativas a la participación de Åland en la toma de decisiones por las instancias estatales relativas a asuntos comunitarios. La reforma se materializó con la Ley 1556/1994, de 31 de diciembre, que introdujo el Capítulo 9a (arts. 59a, 59b y 59c) y el artículo 60a; capítulo que ha sido extensamente reformado mediante la Ley 68/2004, de 30 de enero, con el fin de reforzar la posición de Åland en esta materia.

Al Gobierno de Åland se le reconoce el derecho a participar en la preparación, en el seno del Consejo de Estado, de la posición nacional finlandesa, precedente a la toma de decisiones por las autoridades de la Unión Europea

²¹ El Protocolo núm. 2 al Acta de Adhesión de Finlandia a la Unión Europea puede consultarse en *DOCE*, núm. C-241, de 29 de agosto de 1994.

en los asuntos que estén dentro de la competencia del archipiélago o que pudieran tener especial significación para Åland. Si la posición de Åland y del Estado no estuvieran armonizadas en consonancia con la Ley de Autonomía en las cuestiones que pertenecen a la competencia ålandesa, la posición de Åland, a requerimiento de su Gobierno, será expuesta ante las instituciones de la Unión Europea cuando Finlandia presente su posición, previsión que ha sido introducida como novedad con la reforma del año 2004.

La intervención de Åland no se produce sólo en la fase de formación de la posición estatal sobre las decisiones comunitarias, sino que también el Gobierno autonómico goza, asimismo, en los supuestos referidos, del derecho a acceder a la información sobre los asuntos que están en preparación en la Unión Europea, pudiendo el Gobierno del archipiélago reservarse la oportunidad de participar en los trabajos de la delegación finlandesa en aquellos asuntos que sean de la competencia de Åland (art. 59a, párrafo tercero, de la Ley de Autonomía).

Ahora bien, si la decisión a tomar en la Unión Europea se refiere, en todo o en parte, a la aplicación de una política comunitaria en el territorio de Åland, su participación llega aún más lejos, hasta el punto de que el Gobierno autonómico formulará la posición de Finlandia en relación a las cuestiones que estén dentro de los poderes de Åland, lo que sin duda alguna constituye un importante mecanismo de salvaguarda de la autonomía ålandesa.

En lo concerniente a la aplicación de las decisiones comunitarias, la regulación se orienta en el mismo sentido, pudiendo el Gobierno de Åland entrar en contacto directo con la Comisión de la Unión Europea en materias de la competencia de las Islas y relativas al cumplimiento en este territorio de las medidas comunitarias. El principio general que rige en este ámbito es la distribución de los poderes administrativos y legislativos entre Åland y el Estado de acuerdo con el reparto competencial establecido internamente en la Ley de Autonomía, debiendo ambas instancias consultarse mutuamente si sus medidas son interdependientes. Sin embargo, esta regla general conoce algunas excepciones:

- Si de acuerdo con el Derecho comunitario en cada Estado miembro sólo puede adoptarse una medida en un asunto administrativo que, sin embargo, cae dentro de la competencia de Åland y del Estado, la decisión sólo la tomará este último, si bien previa consulta a las autoridades ålandesas, cuya opinión deberá ser tomada en cuenta en la medida que sea posible. En caso de desacuerdo sobre las medidas a adoptar en estas situaciones el conflicto puede ser resuelto por la Delegación de Åland.
- En los supuestos en que conforme al Derecho comunitario los Estados miembros de la Unión pueden designar una única autoridad administrativa en asuntos en los que ambas instancias tienen competencia, la autoridad será designada por el Estado, aunque tal autoridad debe respetar la posición del Gobierno de Åland en los asuntos que sean de la competencia del archipiélago.

Por otra parte, se contempla, asimismo, la cooperación del Gobierno de Åland en la preparación de las alegaciones de Finlandia ante la Comisión o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los supuestos de incumplimiento de las obligaciones comunitarias por parte del Estado, cuando el cumplimiento de dichas obligaciones concierniere a Åland. El artículo 59d de la Ley de Autonomía, incorporado con la reforma de 2004, sienta el principio de responsabilidad interna de Åland frente al Estado si, como consecuencia de tal incumplimiento, Finlandia fuera condenada por las instituciones comunitarias al pago de una sanción económica, al reembolso de fondos europeos o a la indemnización de los daños causados a particulares.

Además, la participación se canaliza no sólo en el ámbito gubernamental, sino también en el parlamentario, para lo cual se ha reconocido al Diputado del Parlamento finlandés elegido en la provincia de Åland el derecho a asistir a las sesiones de la Gran Comisión del Parlamento, que es la competente para conocer de los asuntos relativos a la Unión Europea.

Desde el punto de vista de la representación institucional Åland participa en el Comité de las Regiones de la Unión Europea a través de un representante designado por el Gobierno ålandes. Por otra parte, el Gobierno de las Islas tiene su propio asesor especial en la representación permanente de Finlandia en Bruselas.

5.7. La financiación autonómica

Como toda entidad territorial dotada de autonomía que se precie, Åland goza de autonomía financiera, regulada en el Capítulo 7 de la Ley de Autonomía (arts. 44 a 51), conforme a la redacción dada por la Ley 520/1996, de 12 de julio, de reforma de la Ley de Autonomía. Es el *Lagting* quien asume la función de aprobación del presupuesto, procurando que el nivel de los beneficios sociales de la población ålandesa sea, al menos, el mismo que el que disfruta el resto de la población del Estado.

Åland recibe anualmente una cantidad procedente de los fondos estatales para cubrir el coste de autonomía. Esta suma, denominada «cuota de compensación», se calcula con arreglo a un procedimiento específico, detallado en los artículos 46 y 47 de la Ley de Autonomía, consistente en multiplicar los ingresos estatales para cada año, excluyendo los nuevos empréstitos estatales, por un determinado índice (llamado «base de compensación»), que es el 0,45 por 100. No obstante, este índice puede ser alterado si cambian las bases de la cuenta final del Estado de tal manera que repercuta considerablemente sobre la cuota de compensación. La «base de compensación» se incrementará en los siguientes supuestos:

- a) si los gastos de Åland aumentan como consecuencia de la transferencia de funciones administrativas del Estado a Åland; o porque mediante acuerdo con el Estado, Åland realice totalmente o en gran parte actividades en interés del Estado;

- b) cuando la realización de los objetivos autonómicos produzca un incremento sustancial de los gastos;
- c) cuando se produzcan otros gastos significativos por la administración álandesa.

Por el contrario, la «base de compensación» disminuirá si como consecuencia de la transferencia de funciones administrativas al Estado los gastos de Åland hubieran decrecido. En cualquier caso, la modificación, ya sea para incrementarla o para reducirla, se debe efectuar por ley estatal con el consentimiento del Parlamento de Åland.

Si los ingresos y los impuestos que gravan la propiedad recaudados en Åland para contribuir a las arcas estatales exceden del 0,5 por 100 de los impuestos correspondientes al Estado en su conjunto, el exceso es reembolsado a Åland.

Asimismo, Åland, a iniciativa de su Gobierno, podrá recibir una ayuda especial de los fondos estatales para prevenir o remover las crisis económicas que afecten especialmente a Åland o para cubrir los costes de los desastres naturales, accidentes nucleares, vertidos de petróleo u otros accidentes similares.

5.8. La cuestión lingüística

A diferencia de lo que ocurre en el resto del país, en que, por expresa previsión constitucional en el artículo 17, existe la cooficialidad de dos lenguas: el sueco y el finlandés, Åland es un territorio monolingüe, con un único idioma oficial —el sueco²²— (art. 36 de la Ley de Autonomía), por lo que todos los órganos administrativos, ya sean estatales, autonómicos o locales, situados en Åland deben usar el sueco, así como la Delegación Åland y el Tribunal Supremo en las decisiones que afecten a la provincia autónoma. Asimismo, los documentos oficiales que tengan su origen o su destino en Åland deben redactarse en dicho idioma.

Igualmente, la enseñanza en los colegios públicos o subsidiados con fondos públicos se realiza en el idioma sueco, salvo disposición en contrario de una ley autonómica.

Con el fin de favorecer el uso de su idioma oficial, no sólo en el ámbito de la Administración pública, el artículo 43 de la Ley de Autonomía impone al Consejo de Estado finlandés ciertas obligaciones en esta materia, en concreto: velar por la disponibilidad en sueco de las regulaciones que hayan de ser observadas en Åland, así como tomar las medidas necesarias para que la información sobre los servicios y productos distribuidos a los consumidores en Åland esté redactada en sueco.

No obstante lo anterior y a fin de evitar la imposición del monolingüismo, también se garantiza el que los ciudadanos finlandeses, en los asuntos que

²² Más del 93 por 100 de la población de Åland habla el sueco como lengua materna.

a ellos les afecta, puedan hacer uso del finlandés ante los tribunales o con otros órganos estatales en Åland.

La posición predominante que el idioma sueco tiene en Åland, y que, como hemos visto, viene garantizada en la Ley de Autonomía, no se ha implantado en la sociedad finlandesa de forma forzada e imperativa, sino de modo natural, a lo que evidentemente contribuye el hecho de que el sueco es uno de los idiomas oficiales en la Finlandia continental.

A modo de conclusión puede afirmarse, como ha hecho notar el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas²³, que la experiencia ålandesa ha sido internacionalmente reconocida como positiva, máxime si se tiene en cuenta que la decisión tomada por la Sociedad de Naciones en 1921 en relación a la soberanía finlandesa sobre Åland no fue del agrado del archipiélago. Es cierto que la realidad histórica y las garantías internacionales han contribuido al éxito de la autonomía de Åland, pero también lo es que la voluntad política del Estado y la confianza lograda entre las dos partes ha hecho que la autonomía sea una realidad práctica que satisface a todos.

Sin duda el éxito se encuentra en la buena disposición de las dos partes para la búsqueda de una solución dialogada a la cuestión ålandesa, así como en el convencimiento mutuo de que la mejor forma de garantizar la singularidad de Åland es la autonomía.

²³ Véase el Informe de la Subcomisión sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos constituida en el seno de la Comisión de Derechos Humanos, de 2 de junio de 2004, citado en la nota 18.