

Organización territorial en República Checa

Sumario: I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MARCO CONSTITUCIONAL.—II. NIVELES DE GOBIERNO Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES.—2.1. La región (*kraj*).—2.2. El municipio.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MARCO CONSTITUCIONAL ¹

En la República Checa el establecimiento de formas territoriales tiene que ver con su preparación para la integración en la Unión Europea. Surgida de las ruinas del Imperio austrohúngaro después de la Primera Guerra Mundial, la nueva Checoslovaquia se organizó territorialmente en cuatro regiones administrativas o «lands» basadas en divisiones históricas étnicas y culturales: Bohemia, Moravia-Silesia, Eslovaquia y Rutenia. Esta división fue abolida durante la breve Segunda República (finales de 1938 hasta marzo de 1939) y la ocupación nazi. Después de una corta restauración en 1945 de la situación anterior a la guerra, el régimen comunista tomó el poder en 1948 y disolvió los «lands», estableciendo en su lugar un sistema centralizado de regiones administrativas sin ningún tipo de autogobierno. Tras la Revolución del Terciopelo de 1989, estas regiones fueron rápidamente suprimidas como vestigio del sistema comunista.

A pesar de esta escasa tradición de formas territoriales, la descentralización ha sido un objetivo muy popular en el período postcomunista. En la República Checa, como en otros países de Europa Central y del Este, la descentralización es entendida como un importante elemento del proceso democrático y como una repudiación necesaria del anterior sistema comunista centralizado. Sin embargo, hay un gran desacuerdo acerca del tipo de descentralización que se desea: si el autogobierno debe situarse en el nivel

★ Letrada de las Cortes Generales.

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

regional o en el nivel local y, si es lo primero, cuál es el diseño de regiones que se debe seguir. Incluso la descentralización tiene sus opositores, aquellos que prefieren un sistema más centralista y temen las posibles fuerzas desintegradoras, temores que se acentuaron con ocasión de las demandas de autonomía de Eslovaquia de las que resultó el Divorcio de Terciopelo de 1992-1993.

Las bases constitucionales sobre gobierno local se encuentran recogidas en la Constitución de la República Checa de 1993, en su Capítulo 7 sobre «Gobierno Local», artículos 99 a 105. Dos son las unidades territoriales: una definida como unidad básica, el municipio, y otra como unidad superior, la región. La legislación relativa al municipio se contiene en la Ley sobre los Municipios 128/2000; y la de las regiones, en la Ley 129/2000.

II. NIVELES DE GOBIERNO Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES

2.1. La región (*kraj*)

En la fase inicial del debate sobre la reforma regional en Checoslovaquia, existió un temprano apoyo a favor del autogobierno para los territorios históricos de Bohemia y Moravia-Silesia. Sin embargo, estas demandas fueron recortadas tras la separación de Eslovaquia que, como hemos señalado antes, hizo aumentar el temor hacia cualquier movimiento de desintegración. Muchos checos sentían que una organización territorial dual de la República Checa podía producir el mismo tipo de división que la sufrida por Checoslovaquia. Estos temores también estuvieron determinados por elementos externos, especialmente la influencia de la desintegración política y la guerra en la anterior Yugoslavia. En consecuencia, el apoyo a los partidos favorables a la autonomía de Moravia declinó profundamente a partir de la mitad de los noventa, evidenciado por el pobre resultado que obtuvieron en las elecciones a la Cámara de los Diputados en 1996, por debajo del 5 por 100 necesario para conseguir representación.

Los requerimientos derivados de la política regional de la Unión Europea en relación con la gestión de los fondos estructurales actuaron de catalizador para la creación de gobiernos regionales en Chequia y para la adopción de medidas de implementación regional. A principios de los noventa, sin embargo, la pertenencia a la Unión Europea permanecía todavía como una meta lejana. El Gobierno de Checoslovaquia firmó en 1991 un acuerdo de asociación con la Unión Europea, aunque la República Checa no solicitó su acceso hasta 1996. La negociación formal de acceso comenzó en 1998 y llevó cuatro años su conclusión.

Pero junto a la presión de la Unión Europea, la situación de la política nacional y las luchas entre los partidos políticos checos acerca de la descentralización influyeron también en el proceso de ésta. La Constitución de 1993, en su artículo 99, declaró que la República Checa se compone de

municipios como unidades territoriales administrativas básicas y de regiones como unidades territoriales administrativas superiores. Debido al desacuerdo acerca de la naturaleza y extensión de la descentralización, la Constitución fue deliberadamente vaga en su redacción sobre la forma y el contenido de un nuevo sistema regional. El número y la demarcación de las regiones, así como los poderes concretos y las competencias de los gobiernos de las regiones, se remitían a su establecimiento mediante ley.

Durante el Gobierno de coalición de Vaclav Klaus (1993-1998), su partido Cívico Democrático fue bastante escéptico acerca de los méritos de la regionalización, debido a sus preferencias centralistas. Por ello, su Gobierno no tuvo ninguna prisa en crear el nuevo sistema regional, coincidiendo la falta de actuación en esta materia con los mayores niveles de apoyo popular a su Gobierno. En cambio, los otros dos partidos miembros de la coalición de Gobierno, los Demócratas Cristianos y la Alianza Cívica Democrática, apoyaban la descentralización y favorecieron una rápida creación de autoridades regionales, así como la creación de una segunda Cámara parlamentaria (el Senado) para la representación de los intereses regionales. Les diferenciaba el número de regiones que pretendían, ya que mientras los Demócratas Cristianos estaban a favor de la creación de nueve regiones, la Alianza Cívica Democrática, de trece. Los Demócratas Cristianos tenían un especial interés en favorecer la descentralización por su apoyo electoral en Moravia.

El debate, por lo tanto, se focalizó inicialmente en la cuestión del número de regiones a crear de acuerdo con el mandato de la Constitución. Los que eran partidarios de un número elevado de regiones, incluyendo también a aquellos que se oponían a la descentralización como Klaus y su partido, querían minimizar la importancia política de las nuevas regiones aumentando su número y reduciendo su tamaño. Los que preferían un número pequeño de regiones pero de mayor tamaño, argumentaban que esta solución era la más efectiva, además de la que estaba en línea con los requerimientos de las políticas comunitarias, ya que la media de población de las regiones NUTS II —la unidad básica territorial para ser elegida Objetivo 1— era de 2,5 millones. De acuerdo con este criterio, sólo cuatro o cinco regiones serían necesarias para un país de 10,3 millones de habitantes. En junio de 1994, el Partido Cívico Democrático propuso convertir en regiones los 75 distritos administrativos existentes, propuesta que fue fuertemente rechazada por el resto de la coalición, así como otra propuesta posterior de crear 17 regiones.

El estancamiento de la reforma regional persistió hasta después de las elecciones parlamentarias de 1996. Un papel fundamental en la consecución de un acuerdo final lo jugó una Opinión de la Comisión Europea de 1997. En la misma, se denunciaba al Gobierno checo por la carencia de política regional y de estructuras legales y administrativas para su implementación. En particular, la Comisión criticó la ausencia de órganos electos entre el Estado central y el nivel local. La opinión de la Comisión reavivó el debate regional, pudiendo ser logrado un acuerdo sobre la reforma entre los distintos partidos políticos en octubre de 1997. La resultante «*Acta Constitucional sobre la Creación*

de las Regiones» dividía la República Checa en 14 regiones (*kraj*), con una población media de 800.000 habitantes cada una de ellas, por lo tanto, mucho más pequeña que la media señalada de la región NUTS II, por lo que tendrían que formarse «regiones de cohesión» para los objetivos de la política regional europea. La delimitación territorial de las nuevas regiones fue asimismo objeto de controversia, afectando a las fronteras históricas de Bohemia-Moravia con la intención de recortar un eventual sentimiento de autonomía.

De acuerdo con la nueva Ley, cada región elige por un período de cuatro años a un Consejo de 45, 55 o 65 miembros, en función de la población de la región. El Consejo elige, de entre sus miembros, a un presidente (*hejtman*), que lo preside, y que tiene la función de representar externamente a la región y es responsable ante el Consejo. Por lo que se refiere al gobierno regional, se compone de un presidente, uno o dos vicepresidentes y de 9 u 11 consejeros, dependiendo de si la región cuenta con una población inferior o superior a 600.000 habitantes, respectivamente.

La nueva Ley creando las regiones debía haber entrado en vigor en enero de 2000. Sin embargo, el retraso en la aprobación de la legislación de desarrollo necesaria para las elecciones y la reforma administrativa significó que las primeras elecciones regionales no tuvieran lugar hasta noviembre de 2000 y que las nuevas autoridades regionales no funcionaran hasta enero de 2001. Una primera propuesta de ley para las elecciones regionales se realizó en agosto de 1999, la cual excluía a candidatos independientes y a los alcaldes de presentarse en estas elecciones. Una revisión de la misma fue aprobada en marzo de 2000, respondiendo a las críticas de los Demócratas Cristianos y de otros, para permitir que se presentaran los alcaldes, aunque la Ley discriminaba a los partidos pequeños forzándolos a tener que buscar alianzas si querían obtener alguna representación. Una consecuencia de esta Ley fue la consolidación de los Demócratas Cristianos, la Unión de Libertad, la Alianza Cívica Democrática y la Unión Democrática en una nueva alianza electoral conocida como la «Coalición de los Cuatro Partidos». Acuerdos de los Cuatro Partidos fueron firmados en todas las regiones, estableciéndose programas electorales y listas de candidatos comunes. Así, en las elecciones regionales, la Coalición de los Cuatro Partidos se presentaba como la única alternativa viable respecto a los Demócratas Sociales y al partido Cívico Democrático ².

También hubo retrasos en alcanzar un acuerdo acerca de las transferencias de competencias a las nuevas regiones. Inmediatamente después de las elecciones de noviembre de 2000, nuevas leyes concedían a los gobiernos regionales poderes en las siguientes áreas: educación (guarderías, jardín de infancia, escuela primaria y secundaria); cultura (teatros, museos, galerías y zoos), desarrollo regional (coordinación del desarrollo de la región, aprobación de pro-

² Un análisis del comportamiento político en estas elecciones es realizado en el artículo de James T. LaPlant, Michael Baun, Jiri Lach y Dan Marek, sobre «Decentralization in the Czech Republic: the European Union, political parties and the creation of regional assemblies», en *Publius*, Wntr, 2004, v34 i1, p. 35 (17).

gramas de desarrollo y supervisión de la planificación); medio ambiente (protección de la contaminación, gestión de zonas protegidas y parques); transportes (propiedad y mantenimiento de carreteras de segunda y tercera clase); sanidad y servicios sociales (hospitales, enfermerías, servicios para discapacitados).

Una importante prerrogativa de los gobiernos regionales es, además, su derecho de remitir proyectos de ley a la Cámara de Diputados nacional y proposiciones a la Corte Constitucional para rechazar aquella legislación que consideren contradictoria con sus competencias. El debate sobre la delimitación de las competencias entre autoridades nacionales, regionales y municipales continuó, a pesar de que se consiguió una mayor clarificación con la nueva legislación de 2002 y la abolición de las oficinas de los distritos (Ley 425/1990) y la transferencia de sus competencias a las autoridades regionales y municipales en enero de 2003.

No obstante los años transcurridos desde el inicio de este proceso de reforma regional, se sigue observando alguna renuencia hacia el papel de las regiones y a que les sean transferidas las competencias y los correspondientes mecanismos financieros para que puedan ejercerlas efectivamente, lo que ha limitado de manera significativa la capacidad que éstas hubieran podido alcanzar para llevar a cabo la mayoría de los proyectos de desarrollo regional. Estas limitaciones han provocado que las competencias de las regiones hayan quedado reducidas a aquellas relacionadas con actividades de bajo coste y que apenas supongan inversión. Frente a esta situación, las regiones han intensificado sus relaciones de colaboración para presionar, de alguna manera, a las autoridades nacionales y han presentado reclamaciones ante la Corte Constitucional para ganar determinadas competencias como en las áreas de educación y sanidad.

2.2. El municipio

La reforma del sistema de gobierno local se inició con la Ley de Municipios de 4 de septiembre de 1990 (367/1990), que fue derogada por la regulación actual contenida en la Ley 128/2000, enmendada en 2001, 2002 y 2003. Según la sección 1, el municipio es la unidad territorial básica de autogobierno, y según la sección 2, es una corporación pública y dispone de su propiedad. Además, la Ley 131/2000, con posteriores enmiendas, regula el estatuto de la capital Praga. Existen más de 6.000 municipios. Dos o más municipios vecinos se pueden asociar mediante acuerdo. El nombre del nuevo municipio resultado de la asociación depende del acuerdo. En caso de desacuerdo, el Ministro del Interior decidirá. El acuerdo de asociación concluirá mediante decisión de los respectivos Consejos municipales. Si se solicitara un referéndum local, se requerirá que el acuerdo se adopte por la mayoría de los votantes.

Un tipo especial de municipio es el que conforman los denominados, usando la terminología inglesa habitual, «*chartered towns*» o «*statutory cities*», que

disponen de sus propios estatutos y son gobernados de manera independiente por sus propios órganos, diferenciados de los municipales. Pueden establecer subdivisiones dentro de su territorio.

Como hemos señalado, el municipio es la unidad básica de gobierno local, disponiendo de competencias independientes que se regulan en el Capítulo II de la Ley 128/2000, con remisión a las materias estipuladas en las secciones 84, 85 y 102, dentro del Capítulo IV, en relación con los poderes del Consejo y del Gobierno municipal. Pero el municipio tiene también aquellas competencias delegadas que sean determinadas por la Ley. Estas competencias delegadas difieren según los distintos tipos de municipios, de acuerdo con la regulación contenida en el Capítulo III de la Ley 128/2000.

Los órganos municipales son el Consejo municipal, como órgano deliberativo y representativo, elegido por los ciudadanos por un período de cuatro años. Estas elecciones municipales se regulan en la Ley 491/2001. La composición del Consejo depende de la población del municipio, de 5 a 55 miembros. En aquellos municipios con un Consejo de más de 15 miembros, el Consejo elige al Gobierno municipal de entre sus componentes y al alcalde y vicealcalde. En aquellos municipios con un Consejo inferior a 15 miembros, el Gobierno no tiene que formarse y las competencias ejecutivas serán realizadas exclusivamente por un alcalde. Su estatuto se determina en las secciones 103 a 108 de la mencionada Ley. El órgano de gobierno es responsable ante el Consejo municipal. En cuanto al número de miembros del Gobierno, debe ser impar, no menos de 5 y no más de 11, pero no puede exceder un tercio del número de miembros del Consejo municipal.

Se pueden celebrar elecciones parciales en los siguientes casos: si el número de los miembros del Consejo disminuye a menos de 5; si disminuye más de un tercio del número establecido por la Ley y no hay sustitutos disponibles; si un nuevo municipio o parte de ciudad es creado; si por la revisión de los tribunales ordinarios se encuentran defectos en las listas de votantes, candidatos o en la emisión de las certificaciones de las personas electas.

Se prevén formas participativas de democracia directa a través del referéndum, regulado en la Ley 298/1991. La propuesta debe ser suscrita por un ciudadano con derecho a voto, apoyado por un grupo de otros ciudadanos que, en función de la población, representen desde un 6 a un 30 por 100 de la misma. No se podrá celebrar referéndum sobre materias financieras, sujetas a procedimiento administrativo, elección o moción del alcalde, o sobre materias sobre las que se haya celebrado referéndum en los 12 meses anteriores. El referéndum, si cumple los requisitos exigidos, será anunciado por el Gobierno municipal y deberá celebrarse dentro de los treinta a noventa días después de su anuncio.

El Consejo regional puede suspender la aplicación de las regulaciones locales adoptadas por el Consejo municipal si no se ajustan a la legalidad. Si la autoridad local no ajusta su legislación, el Consejo regional puede remitir la propuesta de anulación a la Corte Constitucional. Un procedimiento similar se sigue respecto a las regulaciones de los Gobiernos municipales. Si no se

ajustan a la legalidad, el Consejo regional puede suspender su aplicación y, en treinta días, si la regulación no ha sido corregida, se puede remitir al Ministro del Interior.

Por lo que se refiere a la financiación de los municipios, se integra de impuestos propios locales: sobre la propiedad (Ley 338/1992) y sobre las actividades empresariales (Ley 586/1992). Existen también impuestos compartidos entre los municipios, los distritos y el Estado: así, distintos porcentajes del 30, 20 y 10 por 100 de los ingresos tributarios de los distritos se destinan a actividades delegadas a los municipios, en base a criterios de población; el 40 por 100 restante al presupuesto estatal; y el 20 por 100 de los ingresos del impuesto de sociedades recaudado en la República Checa, en base a criterios de población, se destina a los municipios. Por último, los municipios disponen de subsidios, bien para distintas áreas de su competencia (educación, sanidad, etc.) o cuando estas subvenciones vengan exigidas por leyes especiales, o subsidios de tipo compensatorio para reducir las diferencias de financiación entre municipios. Además, existe una reserva en el presupuesto estatal que es utilizada para financiar proyectos específicos de inversión.