

C  
31554

MARIANO GARCÍA CORTÉS

# EL GOBIERNO MUNICIPAL

ANTECEDENTES,  
OBSERVACIONES  
Y EXPERIENCIAS



EDITORIAL "DIVULGACIONES MUNICIPALISTAS"  
M A D R I D

Ayuntamiento de Madrid

MARTÍN GARCÍA CORTÉS

# MUNICIPAL EL GOBIERNO

ANTECEDENTES,  
OBSERVACIONES  
Y EXPERIENCIAS



EDITORIAL REVISTAS MUNICIPALES

MADRID



## A los Delegados del V Congreso Nacional Municipalista

(Valencia-1930.)

*Sirvan estas líneas de testimonio de mi admiración por la labor que, plenos de fervor municipalista y con ejemplar desinterés, realizasteis en la magnífica e inolvidable Asamblea de Valencia, para contribuir a proporcionar a los pueblos españoles un instrumento adecuado para organizar su Gobierno local.*



# A los Delegados del V Congreso Nacional Municipalista

(1.ª Sesión)

Señores Delegados: El Ayuntamiento de Madrid ha recibido con satisfacción la noticia de la convocatoria del V Congreso Nacional Municipalista, que se celebrará en esta ciudad de Madrid, el día 1.º de mayo próximo. En nombre del Ayuntamiento, me dirijo a ustedes para darles la bienvenida y para expresarles mi esperanza de que el congreso sea fructífero y que contribuya a la mejora de la gestión municipal en España.



---

C. Bermejo, impresor — Stma. Trinidad, 7.—Teléfono 31199.—MADRID

## FINALIDAD DE ESTE TRABAJO

El problema del Gobierno municipal consiste en  
 la falta de una política municipal adecuada y en el  
 falta de todo el estudio de los problemas de la  
 ciudad, desde el punto de vista de la explotación  
 económica de la zona municipal.

---

### ES PROPIEDAD

---

El problema del Gobierno municipal consiste en  
 la falta de una política municipal adecuada y en el  
 falta de todo el estudio de los problemas de la  
 ciudad, desde el punto de vista de la explotación  
 económica de la zona municipal.

El problema del Gobierno municipal consiste en  
 la falta de una política municipal adecuada y en el  
 falta de todo el estudio de los problemas de la  
 ciudad, desde el punto de vista de la explotación  
 económica de la zona municipal.

En la segunda centuria, en Roberto Marín, escri-  
 bió: "Ala... y... de... con...  
 una... a los... de...  
 en la... de...  
 una... y...  
 la... de...  
 la... de..."

Los... de...  
 la... de...  
 la... de...  
 la... de...

Finalmente...  
 la... de...  
 la... de...

Claro que...  
 la... de...  
 la... de...



ES PROPIEDAD

de  
je  
re  
—  
cu  
co  
so  
lo  
  
ni  
  
bí  
es  
to  
tra  
la  
  
al  
cu  
  
da  
  
el

## FINALIDAD DE ESTE TRABAJO

El problema del Gobierno municipal reviste desde hace larga fecha palpitante actualidad y es objeto preferente de estudio de los tratadistas de Derecho Público y de experiencias de los políticos—políticos en el noble concepto aristotélico—y de cuantos, por afición o por los cargos que ejercen, consagran seriamente sus actividades al examen y solución de las cuestiones relacionadas con la vida local.

El problema no puede considerarse resuelto en ningún país.

En la pasada centuria, sir Roberto Morier escribía: "Año tras año, y cada día con mayor fuerza, está llamando a las puertas de todos los Parlamentos de Europa la cuestión del Gobierno local, y año tras año nacen y mueren proyectos, sin que se adelante un paso en el camino de la solución."

Las palabras del municipalista inglés tienen hoy, al cabo de más de medio siglo, el mismo valor que cuando se escribieron.

Pueden reproducirse cual si hubieran sido redactadas con vista al presente momento histórico.

En España y fuera de España.

Cierto que, por lo que respecta a nuestro país, el interés de la opinión pública y el de sus elementos



dirigentes por los temas municipales no es muy intenso ni general.

Comentando esta indiferencia de las gentes y, particularmente, de los partidos políticos—los instrumentos de expresión y actuación de las diversas ideologías colectivas en pugna—escribíamos en el año 1922:

“Los partidos españoles, entre otras mil faltas que no es del caso señalar aquí, han cometido, con notoria insistencia, una muy grave: la de despreocuparse de los problemas municipales. Cualquier pretexto de carácter político ha servido para la formación de un partido. Muchas veces ese pretexto no ha sido otra cosa que un hombre, a cuyo alrededor se han agrupado los que le admiraban. Abstracciones tales como el orden, la libertad, la religión, etcétera, encendieron las pasiones y sirvieron de bandera para que ondeara en la contienda política. Y siempre, en todos los episodios de esta contienda, en las altisonantes proclamas, en las peroraciones de los caudillos, en las campañas vivas de los diferentes órganos periodísticos, se ha notado la ausencia de un programa municipal. Los problemas de la ciudad no existían; eran de un orden secundario. Con el mismo espíritu del hidalgo que no quiere descender al examen de la economía doméstica, preocupada en más altas empresas su imaginación y para más arriscados y gloriosos lances destinados sus bríos, así nuestros políticos han mirado con altivo desprecio esta parte inseparable de la política; es decir, eso que es la política originariamente: la ciudad, su administración, desenvolvimiento... Y este ha sido un pecado que, si no huyéramos, por prin-



cipio, de inexorabilidades rígidas en nuestros juicios, calificaríamos de imperdonable.

Se ha cometido el insigne desacierto de desarrollar en los Ayuntamientos—salvo excepciones—una labor diametralmente opuesta a la que debiera haberse hecho. Cuando han llegado las elecciones municipales cada partido político ha elegido los candidatos sin tener en cuenta su preparación específica para el cargo edilicio. Esos hombres—unos muy honorables, otros honorables a secas y otros nada honorables—han actuado en los Ayuntamientos como podían haberlo hecho en las Cortes o en los comicios. Labor de partidismo, de mandería, de preponderancia política, de proselitismo... Se han dado casos—todo hay que decirlo—que las actas de Concejales se han conferido en la misma forma que en los tiempos que España tenía colonias se distribuían credenciales de funcionarios a los partidarios venidos a menos, a quienes se quería facilitar medios de rehacer su fortuna. En resumen, y sin insistir en este peligroso orden de consideraciones, se ha ignorado o se ha descuidado, con indisculpable negligencia, la trascendental importancia que revisten las cuestiones municipales.”

No obstante las hondas transformaciones operadas en la nación durante la década transcurrida desde que formulamos el anterior juicio, la actitud de los partidos, así de los procedentes del viejo régimen, como de los de reciente formación, sigue siendo idéntica a la que motivaba nuestras censuras. Cayó el régimen monárquico; sus equipos gobernantes fueron barridos casi en bloque; hace más de año y medio que la República funciona, y más de uno

que las Cortes Constituyentes trabajan en la estructuración del nuevo tipo de Estado; las fracciones políticas se disputan la hegemonía en el país, convocando a diario al pueblo a comicios, con los más diversos motivos...; sin embargo, el problema de dotar a los Municipios de una organización adecuada para el mejor cumplimiento de sus cometidos peculiares no figura en el pentagrama de las preocupaciones de las aludidas fuerzas políticas y de los hombres que las conducen o acaudillan.

Estamos como en 1922 en este respecto. Y si hubiéramos de atenernos a ciertas realidades, tendríamos que decir que peor.

Nos referimos a las realidades que ofrece la promulgación de los Decretos del 17 de junio de 1930 sobre la legislación aplicable a los Ayuntamientos, a los de abril y mayo del mismo año, destituyendo los Ayuntamientos con mayorías extrañas a la comunidad gobernante, al próximo a publicarse destituyendo los Ayuntamientos elegidos por el art. 29 y entregándolos a las Comisiones gestoras; nos referimos a la forma abusiva y, frecuentemente desatendida, como los gobernadores—bastantes gobernadores—y sus superiores jerárquicos intervienen en el funcionamiento de las corporaciones locales; nos referimos a la tendencia, cada día más acusada, a confiar la dirección de las Diputaciones y de los Ayuntamientos a Comisiones gestoras de nombramiento gubernativo.

Los patrocinadores del sistema de las comisiones “gestoras” podrán hacer cuantas protestas de amor a la democracia quieran, mas no pueden negar que “su” sistema es semejante al implantado por el fascismo italiano para el gobierno local. Las comisio-



nes gestoras no son otra cosa que los "Rettoratos" que rigen las provincias italianas y las "Consulta" que administran aquellos Municipios bajo la égida del "Podesta".

Pero no debemos dejarnos arrastrar por el pesimismo. Pasará la turbonada demagógica y vendrán períodos de comprensión y serenidad, y gobernantes liberales—liberales de corazón y de sentimiento—estatuirán el imperio de la democracia, sin la cual es de todo punto imposible que se desenvuelva y prospere la vida municipal. Ello ocurrirá. Y si nuestras esperanzas fallasen, peor para todos.

Ajenos a las interioridades de los grupos usufructuarios del Poder, no nos es dado desentrañar las causas de su insensibilidad ante el problema del Gobierno municipal.

No podemos inferir a la cultura de los jefes de esos grupos la ofensa de suponer que no le conceden importancia y, menos aún, de que creen que el espectáculo que a este respecto está ofreciendo España puede convenir a su salud y a su crédito.

Las causas tienen que ser, forzosamente, otras.

Mas, sean las que fueren, la conducta de los gobernantes es vituperable. Y peligrosa.

Expresamos estos juicios, no porque sea de nuestro agrado fragelar a los incursos en falta, sino para contribuir con la crítica—el más eficaz estimulante—a que cesen los vicios y defectos que padece nuestro régimen municipal, la mayoría de honda raigambre.

Tal es el propósito que alienta nuestro trabajo.

No es la nuestra una obra de carácter doctrinal. Es, ante todo y sobre todo, un trabajo de información. Aspiramos a presentar un cuadro de las expe-



riencias de organización local—de la Municipal, preferentemente—en los países que juzgamos reviste mayor interés. Y abrigamos la esperanza de que sea útil, porque, como es notorio, en problemas de este jaez no basta conocer las teorías: es menester conocer también los hechos, el modo como las doctrinas se han incorporado a la ley y los frutos de su aplicación en la práctica.

Siempre son convenientes estas divulgaciones, y en circunstancias como las que al presente atraviesa España, mucho más, ya que en plazo próximo se abordará la elaboración de la nueva Ley municipal. Indicio elocuente de estas presunciones es el encargo que ha hecho el Ministro de la Gobernación a varios señores para que preparen un proyecto de Ley municipal. No ocultaremos que los antecedentes del "taller" ofrecen pocas garantías a los que creemos que la autonomía debe ser la piedra angular del régimen de los Ayuntamientos, y que los artífices nombrados no han acreditado hasta ahora su tecnicismo municipalista. Celebraremos que nuestros temores resulten infundados.

Intentamos presentar el cuadro de las experiencias de Gobierno municipal de varios de los Estados más destacados del Mundo. No brindamos un modelo de Ley municipal para España. Es cierto—los hechos lo acreditan a diario—que en los países que se hallan en el mismo plano de civilización, cada día se acusa más la tendencia a unificar sus condiciones de vida—instituciones, modos de producción, costumbres, cultura, etc.—y, consiguientemente, su legislación; mas, hoy por hoy, subsisten entre unos y otros países fundamentales discrepancias; fruto, en su mayor parte, de rancios prejuicios, que es impo-

sible arrancar, desde luego, de la conciencia de los pueblos. Consiguientemente, en las referencias que recogemos no encontrará el lector el tipo de Gobierno local aplicable a España. Podrá obtener utilísimas enseñanzas, indicaciones aplicables a la realidad hispana, sugerencias eficaces. Y es bastante.

Sería insensato pretender condicionar las actividades municipales de nuestras villas y ciudades con las mismas normas que están en vigor en Inglaterra, Alemania, o con las que con éxito vario se ensayan en los Estados Unidos. Las leyes, y en particular, las de esta índole, han de responder a las características del pueblo para quienes se dictan.

Con estas observaciones no descubriremos ningún Mediterráneo. Lo sabemos. Pero no son ociosas en un país como el nuestro, en el que con persistencia, que traspasa los linderos de la tozudez, los legisladores hanse esforzado en imponernos el tipo de Gobierno municipal francés, centralista, sustancialmente antidemocrático y fundamentalmente opuesto a las añejas tradiciones municipalistas nacionales y a la idiosincrasia de nuestra raza.

Es más—¡a qué ocultarlo!—: sentimos fundados temores de que ahora se reincida en ese error.

Hemos considerado oportuno completar las referencias extranjeras con un somero índice de los antecedentes de la legislación local patria y otro de las cuestiones más importantes que plantea la elaboración de la Ley municipal. Con estos apuntamientos creemos completar la tarea informativa que nos hemos impuesto.









ANTECEDENTES Y OBSERVACIONES

E  
n  
  
d  
lo  
h  
  
la  
a  
d  
c  
r  
  
v  
a  
a  
1  
te  
e  
ce  
p  
S  
n  
ce  
en

## LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL

**El Municipio, sociedad  
natural y eterna.**

Del Municipio puede decirse lo que Lavedain dice del urbanismo: que surge cuando los hombres, en los albores de la civilización, horadan las rocas para habilitar sus primeras viviendas estables.

El Municipio es, en efecto, la forma inicial de la organización colectiva de la Humanidad cuando abandona el nomadismo para comenzar la vida sedentaria. Y, durante siglos, muchos siglos, el Municipio ha sido el instrumento más eficaz para sus realizaciones sociales y políticas.

Azcárate, el gran divulgador del *local self-government*, en tiempos en que esta frase "sonaba" a novedad en los medios culturales españoles, al abordar este tema en la apertura del curso de 1890-1891 del Ateneo de Madrid, se expresaba en estos términos: "No es el Municipio, tomado el término en su sentido más genuino, una institución cuyos comienzos puedan atribuirse exclusivamente a un pueblo, un período, una civilización determinada. Su constante permanencia en la Historia, por lo menos desde los tiempos tradicionales, muestra bien cómo es un organismo que tiene sus raíces en las entrañas mismas de la Sociedad."



Aún es más contundente Toqueville al sustentar este punto de vista: "El hombre—ha escrito—es el que construye los reinos y las repúblicas; pero el Municipio parece salido de las manos de Dios."

El origen milenario del Municipio es punto que se considera fuera de litigio. Nació y funciona antes, mucho antes, que el Estado nacional. La notoriedad del hecho hace que la afirmación se repute un axioma.

Ahora bien; lógicamente, el corolario de la aceptación de esta realidad debería ser el reconocimiento del Municipio, como fruto natural y espontáneo de instinto de sociabilidad humana. Pero la lógica deserta frecuentemente del campo de la política. Y, frente a la evidencia del Municipio "hecho-natural", ha surgido la concepción del Municipio "hecho-legal" y, por tanto, sujeto a los arbitrios de los detentadores del poder central. Es una concepción que ha prevalecido durante casi toda la edad moderna y que todavía prevalece en varios países, siquiera en algunos se disfraza con ficciones más o menos hábiles, la de la tutela, por ejemplo.

Los avances de la civilización, la complejidad creciente de la vida política y social, ha determinado la creación de tipos estatales con jurisdicción sobre millares de pueblos y Municipios, que diriman las antinomias de los núcleos locales y que conjunta y armoniza su labor para el cumplimiento de los cometidos nacionales e internacionales; mas no por esto se ha podido ni se podrá jamás prescindir del Municipio, sociedad natural y eterna, con fines específicos y que sobrevivirá a los actuales tipos de Estado, que son de existencia efímera, tan efímera como la del régimen a quien sirven de instrumento.

## El Municipio español.

No es propio de esta obra historiar las formas que ha revestido en nuestro país el Municipio a través de los diversos pueblos que han impuesto su civilización en la Península ibera.

Para buscar las raíces del Municipio típicamente español no es necesario remontarse más allá de la Edad Media: acéptese la hipótesis del gran Herculano que estima el Municipio medieval hispano como continuador del romano, o la de nuestro Hinojosa, que creemos más acertada, que al igual que Muñoz Rivero, Ballesteros y Mingijon, lo considera fruto del medio social en que se produjo y de las tradiciones familiares y solidaristas de las instituciones jurídicas germanas, conservadas por los visigodos durante la dominación agarena.

La gestación del Municipio ibero medieval obedece a un proceso peculiar. Cuando en la mayor parte de Europa los Municipios están bajo la dura fécula del señor feudal, que lo explota y tiraniza, en España, los vecindarios arrancan cartas pueblas y fueros que los independizan de la nobleza y que frenan los apetitos y veleidades de los monarcas y de sus cortes, logrando constituir un brazo del Estado con las mismas prerrogativas que el eclesiástico y que el de la aristocracia.

Hablando Béchard de la situación del Municipio español en la Edad Media escribe: "La libertad, ahogada en todos los países por el régimen feudal, se conserva en el espíritu generoso y altivo de los españoles, y en todos sus pequeños Estados tienen Consejos, Ayuntamientos, juntas...; es el régimen feudal menos imperfecto de Europa."



El Municipio español se forja al calor de las heroicas gestas de la Reconquista. Los monarcas necesitan soldados para formar los ejércitos que han de arrojar de la Península a los enemigos de su raza y de su fe; los recluta facilitando la concentración de la población en las villas mediante el otorgamiento de franquicias; así se pueblan los territorios reconquistados y se forman los Municipios, que actúan de campos de reclutamiento y cuando están en los límites del reino, de baluartes que detienen las algaradas del enemigo y de avanzadas para los futuros ataques de las armas cristianas.

“La nación—ha escrito Sacristán Martínez en su notable obra *Municipalidades de Castilla y de León*—es un ejército; la ciudad un campamento; todo se subordina al negocio de la guerra; es la primera necesidad social.” No es sólo este interés racial, religioso y militar el que mueve a la realeza a fomentar el poder municipal. Influye también otro interés exclusivamente político: el de crear una fuerza social que conheste el poder de la nobleza. Los aristócratas son vasallos orgullosos, exigentes, egoístas, propensos a la rebeldía. El rey no puede fiar en la fidelidad de los nobles, cuya posición espiritual está magníficamente reflejada en la fórmula de juramento, plena de altivez, que durante mucho tiempo se atribuyó a los nobles aragoneses cuando se presentaban ante el nuevo monarca: “Cada uno de nosotros vale tanto como vos; todos juntos más que vos...” Este juramento, como los célebres fueros de Sobrarbe, no tuvieron existencia formal, según las últimas indagaciones de los historiadores, mas es innegable que reflejan con exactitud el ambiente de la época.

Los fueros, concesión espontánea de los reyes, unas veces; pactos entre los pueblos y los reyes o entre los pueblos y los señores (nobles o dignidades religiosas), otras; empiezan a conocerse en el siglo VIII, aunque es de presumir que existieron antes como costumbre, y alcanzan la plenitud de su esplendor en los siglos XII y XIII. Son, al principio, esquemas de Gobierno municipal y acaban constituyendo verdaderos Códigos; el de Cuenca, que sirvió de modelo para gran número de villas, consta de 900 artículos.

Los fueros consagran la libertad de los Municipios; mas son incapaces de dar vida a las nuevas fórmulas jurídicas de carácter general que exige el progreso del país. Por ello, en el mismo siglo XII, que es el siglo de oro del Municipio español, adviértese que al propio tiempo que el poder del Municipio llega al punto máximo de la curva ascendente, aparecen las reacciones centralistas de Alfonso X. La realeza va sintiéndose bastante fuerte y pretende vincular en la corona todo el poder. Los juristas de la época, que han vuelto los ojos al derecho romano, alimentan las ansias de hegemonía de la realeza; entonces, como antes y como ahora, hay "intelectuales" dispuestos a elaborar las bases doctrinales que justifican los afanes de mando y predominio de la clase o de la institución más fuerte en un determinado momento histórico.

Alfonso X no pudo yugular los fueros con su Espéculo y su Fuero Real. La heterogénea realidad de la vida nacional era aún más potente que la corona. Pero en el siglo siguiente, Alfonso XI asesta un golpe eficaz a la autonomía municipal. Arteramente, es cierto; pero sería pueril reprocharle por ello,



pues ni entonces, ni antes, ni en lo porvenir, en tanto el pueblo no se gobierne a sí propio, y que todos los ciudadanos formemos en el “pueblo” de verdad —es decir, agrupaciones de hombres igualmente libres por la Constitución “escrita” y por la condición económica—, ni la lealtad ni la buena fe serán las armas predilectas de la política... A pretexto de las enconadas pugnas partidistas que en ciertas ciudades y villas de importancia promovían los bandos que se disputaban el poder municipal, Alfonso XI recabó para la Corona la facultad de dirimir las haciendo directamente los nombramientos edilicios. Así nacieron los Ayuntamientos perpetuos, de tan funestas consecuencias para el Gobierno municipal y para el nacional.

Pero, no por ello, la realeza entabló la batalla a fondo contra la autonomía municipal. La decisión de Alfonso XI sólo rezó con los municipios en que estas luchas intestinas se producían. Aparentemente, la Corona aparecía como un órgano de pacificación. Aún era pronto para dominar el poder municipal. Es más; con posterioridad, los sucesores de Alfonso XI se ven forzados a otorgar a ciertos Ayuntamientos nuevos derechos e incluso a restituir a algunos de los desposeídos—al de Murcia, por ejemplo—la facultad de elegir sus magistrados. Pero estos titubeos, concesiones obligadas a la realidad, no desvían a la Corona de sus propósitos absorbentes, extremadamente centralizadores.

Las batallas que luego sostienen la Corona y el poder municipal son episodios de esta lucha de la Monarquía, encarnación del Estado nacional, para domeñar el poder municipal. Balaguer, historiador y político catalán de notorio mérito que ocupó des-

tacado puesto en la intelectualidad hispana de la pasada centuria, comenta los resultados de estas contiendas en estos términos:

"...en Villalar, allí cayó el Municipio castellano, envolviéndose al caer con un sudario el pendón morado de las comunidades (1).

...después sucumben en el campo de batalla, donde lucha el agermanado Peris al frente de los últimos héroes y de los últimos restos de la Germania; las libertades públicas de Aragón ruedan por las gradas del cadalso al par que la cabeza de Lanuza, y, por último, el primero de los Borbones ahoga en los charcos de sangre, vertida a torrentes en los muros de la capital del Principado, el espíritu semifederal, semirrepublicano, semiindependiente de las instituciones por las que se regía el Senado y el pueblo barceloneses.

...es herido de muerte el Municipio en su última trinchera, y cae con él la libertad española..., y cuando llega el siglo XIX no llega con él la restauración del Municipio español."

Con efecto, en esas derrotas de las fuerzas que encarnaban los poderes locales castellanos, valencianos, baleares, aragoneses y catalanes, no son los reyes, como tales reyes, los triunfadores; la victoria corresponde al Estado central, que aspira a ser el dueño absoluto de la soberanía.

---

(1) Lo del pendón "morado" de Castilla es un error que ha sido tenido por artículo de fe durante siglos. El pendón de Castilla era rojo. El morado parece que sólo lo ostentaron ciertas dignidades de la Iglesia romana.



La gran lucha de los poderes locales y el central tienen por escenario el Mundo, y, aunque ahora no se produzca en los términos de violencia que en pasados tiempos, la pugna persiste; lo mismo donde el Estado se gobierna monárquicamente que donde ha adoptado la forma republicana.

Importa medir bien el valor de los hechos históricos si queremos penetrar en la entraña del problema del Gobierno local. Juzgarlos a través del prisma de los apasionamientos y de las conveniencias circunstanciales de los partidos políticos es ponerse en los derroteros del dislate.

Hay que sortear este peligro. Si no se salva, la reforma municipal que se proyecta en España se malogrará, con gravísimo e irreparable daño para el país, pues “el Municipio es el punto inicial, la semilla de todo el resto de la vida pública. Sobre él, como sobre piedra angular, se edifican todos los demás órganos de la vida colectiva hasta llegar a la nación”.

La frase el “Estado soy yo” tiene el mismo sentido cuando lo proclama Luis XIV que cuando la pone en práctica demagogia de la primera República francesa estatuyendo el feroz centralismo que aún prevalece y “desgarra cuerpos vivos de la nación y destruye antiguos organismos locales”.

Para que la democracia sea una realidad no basta otorgar a los ciudadanos los derechos individuales y garantizarles su ejercicio; es menester, además, respetar y dejar paso libre a la autonomía municipal, pues aniquilar el despotismo político y dejar en pie el administrativo es “poner la cabeza de la libertad sobre un cuerpo servil”.

## Envilecimiento de la vida municipal

Abatido el poder municipal, los monarcas extienden cada vez más su prerrogativa estatuida por Alfonso XI de nombrar los cargos edilicios. En el espacio de pocos años, la mayoría de las ciudades y villas son sometidas al gobierno de Ayuntamientos perpetuos.

Con ser grande, no es éste el mayor daño que se infiere a los pueblos. Las guerras que en todo el Mundo sostienen los monarcas españoles agotan su tesoro, que es, a la vez, tesoro del Estado. A los arbitristas de la época aquélla—dignos predecesores de los de la actual—se les ocurre convertir la provisión de los referidos cargos y de otras dignidades en fuentes de renta. El nombramiento de corregidores, regidores, jurados, etc., entra de lleno en la esfera mercantil, confiriéndose a los mejores postores para ellos y para sus herederos. Tras la pérdida de la libertad comunal, el envilecimiento...

Inicióse el inmoral comercio durante el reinado de Felipe II; pero el escándalo alcanzó mayores proporciones en los de Felipe III, Felipe IV y Carlos II.

Las consecuencias de esta "política"—*passez le mot*—fueron catastróficas. Enajenáronse tal número de cargos edilicios que bien pronto su sostenimiento constituyó para las haciendas de los pueblos una carga superior a sus posibilidades económicas. Los pueblos, angustiados, arruinados, vejados, suplicaron, pidieron, reclamaron contra el abuso. Fué tal el clamor, que ya en el reinado de Felipe II el Poder central tuvo que darse por enterado de la protesta y dictar disposiciones para acallarla, como la de facultar a los Municipios para rescatar, median-



te indemnización, los cargos vendidos por el rey. Como es lógico, estas medidas no conjuraron, ni siquiera paliaron el mal. Los pueblos carecían de recursos para hacer el rescate, y si alguno los tenía no se atrevía a hacerlo, temeroso de que luego le agobiaran con otros nombramientos, ya que el rey no renunciaba a este privilegio.

Los "Ayuntamientos perpetuos" fueron una verdadera plaga para los pueblos. Los compradores consideraban los cargos edilicios no como una dignidad ciudadana que impone el deber de administrar rectamente el peculio comunal, sino como un modo de procurarse recursos o de satisfacer su vanidad. Unas veces los arrendaban; otras, los convertían en medio de granjería; otras veces, los titulares se ausentaban del Consejo y se avecindaban en lugares lejanos, desentendiéndose de las obligaciones inherentes al cargo.

Durante el mando de los reyes de la Casa de Austria y de la de Borbón hasta que entramos por los senderos constitucionales, los pueblos enclavados en territorios de realengo tienen a su frente una corporación, formada por el corregidor, regidores en número vario, síndico y escribano y jurados y, desde la pragmática de 5 de mayo de 1766, diputados y personero del común. Para ocupar esos cargos se requería haber cumplido dieciocho años y no estar incurso en las incapacidades o incompatibilidades preceptuadas en las leyes que, en general, responden al mismo criterio que las actuales.

Al advenimiento de la Casa de Borbón se advirtió algún mejoramiento en la vida local, merced a la influencia de la Monarquía francesa. Esta influencia se tradujo en un mayor orden en la administra-



ción. Tuvo su contrapartida en la imposición de un mayor centralismo. Nombráronse en todas las provincias intendentes que desempeñaban a la vez el corregimiento de los Ayuntamientos de las capitales.

Además, se concedió a los corregidores—así a los letrados, como a los de capa y espada, de ambas clases los había—atribuciones extraordinarias, al extremo que los Municipios quedaron reducidos a meros cuerpos consultivos.

El Gobierno de Carlos III reportó beneficios en éste como en los demás órdenes de la vida nacional. Los beneficios no alcanzaron las proporciones debidas por el criterio centralista que presidió su política. Por real cédula de 13 de noviembre de 1766 separó las funciones de intendente y de corregidor. Los corregimientos y alcaldías mayores los dividió en tres clases: *a*), de pueblos, que proporcionaban rentas inferiores a 1.000 ducados anuales; *b*), de las de 1.001 a 2.000 ducados; *c*), de más de 2.001 ducados. Denomináronse, respectivamente, de entrada, de ascenso y de término.

Pero, como perduraron los cargos perpetuos, el mal no se corrigió.

Campomanes propuso que se confiriese a los Ayuntamientos la facultad de elegir tantos representantes como hubiera de carácter perpetuo, a fin de neutralizar la influencia de éstos y de abrir cauces a la autonomía municipal. La idea pareció atrevida. Limitáronse a facultar a los pueblos para que eligiesen cuatro diputados en los pueblos de más de 2.000 habitantes y dos en los de menor población. El procedimiento de elección era de segundo grado, eligiéndose los compromisarios en Concejo abierto. A los pueblos donde el cargo de síndico estaba ena-



jenado a perpetuidad o por privilegio o costumbre lo desempeñaba un concejal, se les facultó para nombrar un síndico personero que velara por los intereses del vecindario. Los diputados fiscalizaban la labor concejil, en particular en lo que respectaba a abastecimiento y transacciones mercantiles. Cuando surgían discrepancias entre los elegidos por el pueblo y el resto del Ayuntamiento las resolvía la Chancillería o Audiencia.

La duración de los cargos de diputados y síndicos del común era anual, al principio, y luego, ampliósse el mandato a dos años.

Pero esta ligera concesión a la autonomía de los pueblos fué contrarrestada con creces, con la centralización en el Consejo de Castilla de la administración de todos los pueblos. La función de los Ayuntamientos quedó reducida a la cobranza y contabilidad de los caudales percibidos y a regir ciertas instituciones de carácter eminentemente local, como los Pósitos.

#### **Le legislación local española a partir de la Constitución del 12.**

Como antes dijimos, en la organización del Gobierno local y, consiguientemente, en el municipal, se operan sustanciales modificaciones, al entrar España en el período constitucional.

No es cometido de este trabajo analizar los proyectos presentados y las leyes aprobadas en el curso de la pasada centuria y en lo que va de la presente para regular la vida municipal. Es la nuestra una tarea eminentemente informativa. Por otra par-

te, esa exégesis ha sido hecha por lo que respecta a las iniciativas y leyes anteriores a 1909, por el maestro D. Adolfo Posada, en su *Evolución legislativa del régimen local 1812-1909*, y por lo que se refiere a las promulgadas hasta el Estatuto de 1924, por Gascón y Marín, Royo Villanova, Jordana de Pozas, Fernández de Velasco y otros profesores de justo renombre.

Son tantas las disposiciones que se han adoptado sobre el Gobierno local, ha sido tanta la fecundidad de nuestros gobernantes en esta materia, que el recopilar las leyes, proyectos y proposiciones de leyes, decretos-leyes, Reales órdenes, decretos, que se les han ocurrido desde 1812 es punto menos que imposible. Para que el lector se forme idea de la exactitud de nuestras palabras, enunciaremos las fechas—¡sólo las fechas!—en que se han promulgado o propuesto leyes que afectan a extremos fundamentales de la gobernación local. Ahí va el dato:

Año 1812: Constitución de España (Título 4.º, artículos 309 a 323, se consagran a la organización del gobierno local).—Decreto de 23 de mayo, sobre formación de los Ayuntamientos. — Idem de 10 de junio, reformando el anterior.

Año 1814: Real cédula de 30 de julio, restableciendo la situación anterior a 1808.

Año 1823: Ley de 3 de febrero, con la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias.—Decreto de 10 de octubre, anulando dictados por el Gobierno absoluto.

Año 1824: Real cédula de 17 de octubre, suprimiendo la labor de los constitucionales en orden a la vida local.

Año 1835: Real decreto de 23 de julio, organi-



zando los Municipios y suprimiendo los regidores perpetuos.

Año 1836: Ley de 15 de octubre, restableciendo la de 1823.

Año 1838: Proyecto de ley sobre organización municipal del marqués de Someruelos.—Idem de 23 de febrero, sobre atribuciones de los Ayuntamientos.

Año 1839: Proyecto de 12 de septiembre, de los Ayuntamientos de Caramolinos.

Año 1840: Ley municipal de 14 de julio.—Resolución de la regencia de 19 de octubre, anulando la anterior ley.

Año 1843: Real decreto de 30 de diciembre, disponiendo que se ponga en ejecución la ley de 1840, reformada.

Año 1845: Ley de 8 de enero, sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos.—Real decreto de 25 de enero, suprimiendo los Ayuntamientos que no tengan más de 30 vecinos.

Año 1852: Real decreto de 14 de abril, disponiendo que el Ayuntamiento de Madrid dependa directamente del Ministerio de la Gobernación.

Año 1853: Real decreto de 16 de febrero, creando la Comisión revisora de las leyes de carácter local.—Real decreto de 7 de agosto, destituyendo los alcaldes y regidores, salvo los de Madrid y Barcelona.

Año 1854: Real orden de 7 de agosto, restableciendo la ley de 1823.

Año 1856: Ley de 5 de julio, sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos.

Año 1860: Proyecto de ley de administración local de Posada Herrera.

Año 1864: Ley de 14 de abril, sobre alcaldes y corregidores, de Cánovas.

Año 1866: Proyecto de Posada Herrera.—Real decreto de 21 de octubre, reformando el régimen local, de Bravo Murillo.

Año 1868: Con fecha 13 de octubre se dispone que se proceda a la elección de los cargos edilicios por sufragio universal.—Ley de 21 de octubre, determinando, con carácter provisional, la organización y atribuciones de los Ayuntamientos.

Año 1870: Ley de 20 de agosto, sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos.

Año 1876: Constitución de la Monarquía restaurada (consagra a la administración local los artículos 83 y 84).—Ley de 6 de diciembre, reformando la Ley municipal de 1870.

Año 1877: Ley municipal de 2 de octubre (es la de 1870 y 1877, reformada y, en parte, restablecida por la segunda República).

Año 1882: Ley provincial de 29 de agosto.—Proyecto de Ley municipal presentado el 16 de diciembre por D. Venancio González.

Año 1883: Proyecto de Ley municipal presentado por D. Pío Gullón.

Año 1884: Proyecto de Ley municipal presentado el 5 de enero por Moret.—Proyecto de administración local presentado el 27 de diciembre por Romero Robledo.

Año 1886: Proyecto presentado el 12 de julio por D. Venancio González.

Año 1887: Proyecto presentado el 17 de enero por León y Castillo.

Año 1889: Proyectos de 15 de junio y 3 de diciembre, reproduciendo los de Moret.



Año 1891: Proyecto de Ley municipal de Sánchez de Toca.

Año 1894: Proyecto de ley de bases, de López Puigcerver, para una ley orgánica de régimen local.

Año 1899: Proyecto de administración local presentado el 30 de octubre por Silvela (llamado de descentralización entonces). — Proyecto presentado por Dato, el 9 de diciembre.

Año 1901: Proyecto presentado el 27 de julio por D. Alfonso González (hijo de D. Venancio, el autor del proyecto de 18821).—Promulgación del artículo 13 de la Ley de Presupuestos para 1902, disponiendo que los gastos de instrucción pública sean subvenidos por el Estado directamente (iniciativa del conde de Romanones).

Año 1902: Proyecto de bases presentado el 19 de octubre por Moret, para la reforma de la administración local.—Real decreto de 15 de agosto, sobre los recursos contra las decisiones municipales.

Año 1903: Proyecto de ley de bases de administración local presentado por Maura, el 26 de mayo.

Año 1904: Ley de 8 de abril, sobre la responsabilidad civil de los que ejercen la administración municipal.

Año 1905: Instrucción de 24 de enero, sobre contratación de servicios municipales y provinciales.—Real orden de 28 de marzo, sobre la municipalización del pan en Madrid.—Real orden poniendo en vigor el reglamento de secretarios municipales.—Proyecto de ley de 14 de julio, presentado por González Besada, acerca de Haciendas municipales.

Año 1906: Proyecto de bases para la ley orgánica municipal, presentada el 9 de febrero por el conde de Romanones.

Año 1907: Proyecto presentado por el Gobierno Maura (lo firma La Cierva), el 7 de junio, sobre régimen local.—Real orden de 23 de julio, sobre municipalización de servicios.—Ley electoral de 8 de agosto, para concejales y diputados provinciales.

Año 1909: Real orden de 15 de noviembre, de Moret, derogando las disposiciones dictadas con menoscabo de la autonomía municipal.

Año 1910: Real orden de 16 de julio, sobre municipalización de servicios.

Año 1911: Real orden de 7 de julio, reformando la sustanciación de los recursos administrativos.

Ley de 12 de junio sustituyendo el impuesto de consumos. Reglamento del 29 del mismo mes para la aplicación de dicha ley.

Año 1912: Proyecto de ley municipal presentado por Canalejas.—Ley de 11 de julio creando y organizando en el archipiélago canario los Cabildos insulares.

Año 1916: Real orden de 23 de agosto aprobando, con carácter provisional, el Reglamento de secretarios municipales.

Año 1927: Real orden de 27 de noviembre revisando el Reglamento de secretarios.—Real orden del 29 del mismo mes, disponiendo que los alcaldes de nombramiento real sean sustituidos por los que elijan los Ayuntamientos, excepto los de Madrid y Barcelona, y sin que ello suponga renuncia del Gobierno a hacer las designaciones que le autoriza la ley.—Real orden de 31 de diciembre, implantando las contribuciones especiales como ingreso municipal. (Ventosa.)

Año 1918: Real orden de 11 de septiembre, sobre exacciones municipales. (González Besada.)



Año 1919: Real decreto de 13 de marzo, autorizando, con carácter provisional, la facultad de imponer la plus valía con ocasión de las tramitaciones de dominio de los bienes inmuebles.

Año 1923: Decreto-ley de 30 de septiembre, disolviendo todos los Ayuntamientos y reemplazándolos por Juntas de asociados.—Decreto de 20 de octubre, creando los “delegados gubernativos” y confiando esa intervención a jefes y oficiales del Ejército.—Decreto de 29 del mismo mes sobre intervención de los vecinos en las sesiones municipales.

Año 1924: Decreto-ley de 8 de marzo promulgando el Estatuto municipal. Real orden de 2 de febrero promulgando el Reglamento para contratos municipales. Decreto de la misma fecha sobre población y términos municipales. Decreto de 9 del mismo mes promulgando el Reglamento para organización y funcionamiento de los Ayuntamientos. Decreto de 14 de agosto promulgando el Reglamento de secretarios de Ayuntamientos, interventores funcionarios municipales. Decreto de 28 de agosto promulgando los Reglamentos al procedimiento en materia municipal y para Hacienda municipal.

Año 1925: Decreto de 9 de febrero promulgando el Reglamento de sanidad municipal. Decreto-ley de 16 de septiembre, creando los colegios oficiales de secretarios en todas las provincias, excepto en Navarra.

Año 1930: Real orden de 15 de febrero ordenando el cese de los Ayuntamientos de la Dictadura y nombrando los sustitutos por procedimiento automático.—Real orden de 21 de febrero suprimiendo los “delegados gubernativos”.—Real orden de 12 de junio facultando a los Ayuntamientos para declarar

lesivos los acuerdos de los Ayuntamientos de la Dictadura dentro de determinado plazo.

Año 1931: Decreto del 13 de mayo convocando a elecciones en los Ayuntamientos que hubieran suscitado protestas las de 12 de abril (los que tuvieran mayorías monárquicas). Decreto publicado el 17 de junio estableciendo las normas reguladoras de la vida municipal.

Año 1933: En los momentos que retratamos estas líneas está a punto de aparecer en la *Gaceta* la Ley votada por el Parlamento a fines de diciembre, facultando al ministro de la Gobernación para destituir los concejales nombrados por el art. 29 de la Ley electoral y para entregar la administración de los Ayuntamientos que se hallen en ese caso a las Comisiones gestoras que designen los gobernadores civiles.

Y es casi seguro que la lista esté incompleta.

Estos antecedentes y la realidad municipal que presenciarnos comprueba el aserto de Pi y Margall, de que en todos los cambios políticos por que ha pasado España se ha creído lógica y necesaria la renovación de los Ayuntamientos y de las Diputaciones provinciales y de sus leyes fundamentales.

### **Vigencia de los distintos regímenes municipales.**

Jordana de Pozas condensa la vigencia de los diversos regímenes municipales habidos en España en el período que nos ocupa, en los siguientes términos:

“1.º El régimen preconstitucional en vigor des-



de comienzo de siglo hasta las Cortes de Cádiz, restaurado desde 1814 hasta 1920, y otra vez desde octubre de 1823 hasta junio de 1835, bien que con alguna atenuación desde 1833. Este régimen es el que resultaba de la intromisión del poder real y la enajenación de oficios. Estuvo en vigor durante el siglo XIX, veintinueve años.

2.º El régimen de Cádiz, que tuvo dos períodos de vigencia: de 1812 a 1814 y de 1820 a 1823. En total, cinco años.

3.º La ley de 3 de febrero de 1823, continuadora del espíritu del régimen anterior, que tuvo cuatro períodos de vigencia: *a*), febrero de 1822 a octubre de 1823; *b*), de octubre de 1836 a julio de 1840; *c*), de octubre de 1840 a diciembre de 1843; *d*), de agosto de 1854 a julio de 1856. En total, nueve años y medio de vigencia legal.

4.º El Decreto de julio de 1835, que rigió poco más de un año, hasta octubre de 1836, reorganizando los Ayuntamientos como consecuencia de la muerte de Fernando VII y la primera política de la Regente.

5.º El Decreto de 23 de julio de 1840, causa de la revolución de aquel año, dejada en suspenso en octubre siguiente, pero restablecida desde diciembre de 1843 a enero de 1845; en total, vigencia durante quince meses.

6.º La ley de enero de 1845 que, como la anterior de 1840, forman el período álgido de la centralización en el régimen municipal y que alcanzó una vigencia de veintiún años y medio, en dos períodos: desde su promulgación hasta agosto de 1854, y desde octubre de 1856 hasta octubre de 1868.

7.º El decreto-ley de 21 de octubre de 1868, de

régimen provisional, reproduciendo la ley de 1856, la cual sólo había estado en vigencia legal unos meses. El Decreto citado rigió hasta la ley de 1870.

8.º La ley de 20 de agosto de 1870, que estuvo en observancia poco más de siete años.

9.º La ley de 2 de octubre de 1877, modificando la anterior, vigente hasta el Decreto-ley de 1924, promulgando el Estatuto municipal.”

### **Un proyecto que suscribió el Presidente de la República.**

Entre los numerosos proyectos de ley municipal que se han presentado en el Parlamento hay uno que merece destacarse por motivos circunstanciales. El que presentó en la legislatura de 1905-1906 el conde de Romanones, y no porque lo formulara esta relevante personalidad política, ni porque en él aparezcan muchas de las innovaciones que luego hemos visto incorporadas al Estatuto Municipal, sino porque tuvo el asentimiento del Sr. Alcalá-Zamora, a la sazón diputado adscrito a la política del citado jefe liberal.

Don Niceto Alcalá-Zamora fué de la comisión parlamentaria que dictaminó sobre el proyecto del conde de Romanones, aceptando casi íntegramente las bases propuestas. Ello nos permite conocer el pensamiento del jefe del Estado español acerca de extremo de tanta importancia para el país como la organización del Gobierno municipal, pues, como es lógico, su firma acusa conformidad con lo que en el dictamen se dice.

Recogemos en un amplio extracto las bases de ley municipal, tal como constan en el dictamen:



1.<sup>a</sup> Define el Municipio diciendo que es la asociación natural y legal de todas las personas que residen en un término municipal, o sea el territorio a que se extiende la acción administrativa de un Ayuntamiento.

En los términos que tengan 2.000 habitantes habrá: un Ayuntamiento, una Comisión municipal, un alcalde, un secretario y concejales, cuyo número oscilará entre 8 y 60, según su población sea de 2.000 a 100.000 habitantes. Se aumentará uno por cada 20.000 habitantes que exceda de los 100.000.

Los que no lleguen al promulgarse la ley a 2.000 habitantes se incorporarán, en el plazo de un año, a los Ayuntamientos más cercanos.

Concederanse facilidades para los que no cuenten 2.000 habitantes, se agrupen, y, en lo sucesivo, no se permitirá que se constituyan con menos de esa cifra.

2.<sup>a</sup> Los Ayuntamientos menores de 8.000 habitantes constituirán "uniones municipales o mancomunidades" para atender los servicios carcelarios, de higiene, conservación, caminos, etc.; será obligatoria la mancomunidad en los casos que determinan las leyes. Podrán asociarse a ellas los Ayuntamientos de más de 8.000 habitantes.

Podrán hacerse a instancia de los vecinos, acudiendo a la Diputación, cuando no las hagan los Ayuntamientos. Los acuerdos se someterán a la aprobación del Gobernador de la provincia y decidirá el Gobierno, oyendo al Consejo de Estado.

Podrá exigir la formación de la mancomunidad el Gobierno cuando subvencione obras públicas que afecten a varios pueblos.

Las mancomunidades se regirán por una Junta

formada por delegados de los pueblos que las integren.

Los Ayuntamientos o estas mancomunidades podrán dirigirse al Gobierno pidiendo la excepción parcial del régimen provincial en los servicios que ahora prestan las Diputaciones. La misma facultad tendrán los Ayuntamientos de más de 50.000 almas. Resolverá el Gobierno, oyendo al Consejo de Estado.

3.<sup>a</sup> Se reconoce la personalidad jurídica de los Ayuntamientos, quedando derogadas a estos efectos las leyes desamortizadoras. El mandato edilicio será de seis años; la renovación trienal; en los Municipios de más de 20.000 almas se reservará la quinta parte a colegios patronales y obreros.

Funcionamiento. Reuniránse los Ayuntamientos en pleno dos veces al año, de marzo a abril, la primera; de septiembre a noviembre, la segunda. En ésta se formarán los presupuestos. En las sesiones no se invertirán más de veinte días. En el segundo período podrán ampliarse las sesiones diez días más, si fuera necesario.

Además, se reunirán con carácter extraordinario, cuando lo acuerde la Comisión provincial, lo pida la mayoría de los concejales, lo decida el alcalde o lo mande el gobernador.

En la primera sesión que celebre el Ayuntamiento acordará su constitución. El alcalde podrá recibir indemnización; los ediles, no. Su cargo es completamente gratuito.

4.<sup>a</sup> El Ayuntamiento elegirá libremente el alcalde; estará facultado para elegirlo de fuera de la corporación; pero siempre habrá de tener las condiciones que se exigen para ser concejal. Podrá ser reelegido,



El alcalde ostentará la representación del Gobierno, del que será delegado, y del Ayuntamiento. El Gobierno podrá sustituirlo como delegado suyo, pero no como delegado del Ayuntamiento.

En esta base se regulan las incapacidades y las incompatibilidades.

5.<sup>a</sup> Trata de la Comisión municipal permanente. Intégranla el alcalde, los tenientes de alcalde, cuyo número varía según la población. El número de suplentes será la mitad del de propietarios. En las poblaciones de más de 60.000 almas el cargo de teniente alcalde será retribuido. Cuando no actúe el Pleno municipal, la Permanente representará al Ayuntamiento y desempeñará los cometidos que el Pleno les confiera y preparará los presupuestos.

6.<sup>a</sup> Se ocupa de las relaciones del Poder Central y de los Ayuntamientos. El control de la vida municipal radicará en el Ministerio de la Gobernación, valiéndose de los gobernadores. Se prescinde la intervención de las Diputaciones. Las suspensiones y destituciones de los Ayuntamientos sólo podrán ser decretadas por sentencia de las Audiencias territoriales.

7.<sup>a</sup> Se refiere a los secretarios. En las poblaciones de más de 10.000 almas habrá de elegirlos el Ayuntamiento del cuerpo secretarial, forzosamente. Todos los Ayuntamientos deberán tener secretarios, cuyos derechos, deberes y retribuciones determinará la propia corporación.

8.<sup>a</sup> Se consagra a la Hacienda municipal. Los Ayuntamientos inventariarán sus bienes. Los empréstitos habrán de ser aprobados por dos terceras partes de los ediles y su cuantía no podrá exceder de la quinta parte del monto global del promedio de

los ingresos tenidos en el último trienio, salvo que se doten con recursos extraordinarios para atender el servicio de deuda. Será facultativo en los Ayuntamientos solicitar permiso para concertar empréstitos. En ningún caso los Ayuntamientos serán recaudadores de los tributos del Estado.

9.<sup>a</sup> Regula la liquidación de los créditos contraídos hasta 31 de diciembre de 1902. Los Ayuntamientos menores de 100.000 almas habrán de liquidar los débitos con el Estado y las Diputaciones en el plazo de seis años; los de mayores de 100.000, en diez años. Se conceden ventajas para los que liquiden dentro de un año. Los que pasen el plazo sin liquidar quedarán sometidos por el Gobierno al régimen de curatela.

*Bases adicionales.*—La primera se refiere a las reclamaciones de los particulares que se consideren lesionados por acuerdos edilicios.

Otra dispone que los Municipios que durante tres años salden con déficit sus presupuestos quedarán sujetos a la curatela del Gobierno.

Otra concede a los Ayuntamientos la facultad para entregar a los braceros de la localidad a censo, aparcería, etc., los bienes del común y de propios.

Otra contrae la obligación del Estado de promulgar leyes que sustraigan a los Ayuntamientos de asuntos de reemplazo, elecciones y demás materias que se refieren a fines políticos o servicios propios del Estado.

Base especial: Madrid y Barcelona se regirán por una ley especial. Podrán solicitar el mismo régimen las poblaciones de más de 100.000 almas.



### La ¡todavía! vigente ley municipal del 77.

Tras un eclipse de más de siete años—el período que estuvo en vigencia el Estatuto—ha vuelto a aplicarse la “antigua y justamente desacreditada” ley municipal de 1877; en realidad, de 1870, ya que lo que se hizo en 1877 fué simplemente acabar el retoque de la del 70, empezado en 1876, al producirse la restauración borbónica.

Llovet, el malogrado profesor de la Escuela de funcionarios locales, de Barcelona, sostiene que la ley municipal del 77 no obedece a un principio concreto, a una regla firme. “Falta en ella—añade—precisión científica; falta técnica. Esta indeterminación va revestida, disimulada, por un aspecto de organización del Municipio que da como existente, pero que desconoce y no respeta, ya que no aparece en sus preceptos ni un solo rastro de la fecunda tradición orgánica municipal española, tradición que ciega completamente con su concepción mecánica legalista.”

El conde de Romanones, con su peculiar perspicacia, censura la referida ley en su discurso de ingreso en la Academia de Ciencias Morales y Políticas, que es un admirable curso municipalista: “Que esta ley—dice—no responde exactamente a la realidad social lo evidencian dos cosas: los vicios de nuestra vida municipal y las continuas tentativas para reformar aquella ley. Y de hecho, está profundamente e intensamente reformada por un mal procedimiento: el de las interpretaciones gubernativas, porque sobre el esqueleto de la ley hay una superestructura de Reales decretos, Reales órdenes y cir-

culares que forman una urdimbre dispositiva por completo ausente del pensamiento del primitivo legislador.”

Las deficiencias evidentes en la ley del 77 justifican el afán de los gobernantes que han regido el país con posterioridad a su promulgación de dotar a los Municipios de normas jurídicas apropiadas a sus necesidades. Intentaron esa empresa Gullón (años 1882 y 1883), Moret (1884 y 1902), Romero Robledo (1884), Venancio González (1882 y 1886), León y Castillo (1887), Sánchez de Toca (1891), López Puigcerver (1894), Dato (1889), Alfonso González (1901), Maura y Cierva (1903 y 1907), González Besada (1905), Romanones (1906) y Canalejas (1912).

Aunque ninguna de estas tentativas se consumó, el espíritu y orientaciones de los de Romanones, Maura y Canalejas han sido recogidos y traducidos en preceptos legales por el Estatuto de 1924, derogado en parte—en todo lo que fué posible—para sustituirlo por la anquilosada ley del 77, de tan fecunda tradición caciquil.

Merece citarse el decreto de Moret de 1909, pretendiendo infiltrar en la ley del 77 una sustancia autonómica, contraria a su espíritu y a su texto. El intento, no obstante lo noble del propósito, fracasó.

Entre los proyectos de Romanones, Maura y Canalejas existen grandes semejanzas.

### **El Estatuto municipal de 1924.**

La tan necesitada reforma del Gobierno municipal, que los Gobiernos constitucionales no pudieron llevar a efecto tras las numerosas tentativas antes



reseñadas, la realizó la Dictadura a los pocos meses de adueñarse del Poder.

De un plumazo, Primo de Rivera—probablemente, por sugerencia de Calvo Sotelo—borró la arcaica ley municipal del año 1877.

Pero aunque la Dictadura promulgó el Estatuto, en puridad de verdad, el Estatuto no es obra de ella. Su contenido pertenece a los parlamentarios y gobernantes—los Azcárate, Maura, Moret, Canalejas, Romanones, Cierva, Alba, Sánchez Guerra, González Besada—que terciaron en los debates suscitados con motivo de la presentación de los diversos proyectos de ley presentados en los últimos años de la Monarquía. El Estatuto ha recogido y sistematizado las iniciativas de esos hombres, todos del “viejo régimen”.

Además, el Estatuto ha incorporado a la legislación patria modalidades de régimen municipal aparecidas con posterioridad a los proyectos y debates a que nos referimos, alguna de esta modalidad tan “nueva” que aún no ha salido del período de experimentación. Este es un mérito que sería injusto regatear a Calvo Sotelo y al grupo de profesores y expertos que le ayudaron en esta afortunada empresa.

Tachar de dictatorial el Estatuto es desconocerlo. Será todo lo paradójico que se quiera, pero lo cierto es que el Estatuto municipal español promulgado por la dictadura es, desde el punto de vista democrático, una de las leyes más avanzadas de los países de civilización occidental.

Por ello, la Dictadura no pudo implantar íntegramente el Estatuto.

Pero no sólo aventaja en este respecto el Esta-

tuto a la ley municipal del 77; le supera por su estructura técnica, en que responde mejor a las exigencias actuales de la vida comunal y en que está inspirado en un sano criterio autonómico que permite a los Ayuntamientos actuar desembarazadamente dentro del marco de las atribuciones que le son propias, no sólo porque reconoce sus derechos, sino porque les facilita elementos económicos para el cumplimiento de sus funciones.

Puntualicemos algunas de las ventajas del Estatuto en relación con la ley municipal, esta ley de la restauración borbónica que ahora ha revalidado en gran parte, en todo lo que lo han consentido las circunstancias, el primer Gobierno de la segunda República española:

Acepta y proclama terminantemente la autonomía del Municipio, al que considera anterior y superior al Estado y a la Ley.

Reconoce la personalidad de las entidades menores y fija normas adecuadas para su gobierno, a tenor de las tradiciones municipales patrias.

Estatuye el régimen de carta—fórmula también ajustada a las tradiciones nacionales—abriendo a los Ayuntamientos cauces jurídicos para que elijan el modo de administrarse que más se ajuste a sus conveniencias peculiares y a sus costumbres.

Concede a la mujer el derecho a intervenir en la gobernación municipal, como electora y como concejala y alcaldesa, en las mismas condiciones que a los hombres.

Establece el régimen proporcional para las elecciones y respeta el sufragio universal.

Introduce el referéndum, institución de las modernas democracias, que ya se practicó en nuestros viejos Municipios.



Faculta a las corporaciones municipales para elegir, en todo caso, los alcaldes.

Independiza al Municipio del control político del Gobierno, sustrayéndole de las ingerencias, frecuentemente abusivas, de las Diputaciones y de los Gobernadores, preveyendo incluso la contingencia de que el alcalde actúe desentendiéndose de la delegación del Poder central.

Prohíbe que el concejal sea suspendido o destituido por las autoridades gubernativas; únicamente los tribunales competentes pueden adoptar esas disposiciones.

Extiende la capacidad electoral a los ciudadanos de veintitrés años; antes la tenían a partir de los veinticinco.

Proporciona medios más eficaces que los consignados en la legislación todavía vigente—ley del 77, la de Ensanche, la de Reforma interior de poblaciones de 1895, la de expropiación forzosa—para llevar a efecto los planos de urbanización y extensión de ciudades.

Amplía en gran medida la esfera de atribuciones de los Municipios.

Incrementa las fuentes de ingreso de los presupuestos municipales, ratificando los preceptos del decreto de exacciones locales y abriendo el camino para que puedan ser sometidos a tributación los dueños de terrenos que no produzcan lo debido y los de las fincas más directamente beneficiadas por las obras que acometen las Municipalidades.

Frente a esta somera exposición de hechos es incuestionable la superioridad del Estatuto sobre la ley municipal. Sin embargo, como hemos visto, una de las primeras resoluciones de la naciente Repúbli-

ca ha sido derogar el Libro I del Estatuto y, lo que es más absurdo, derogarlo para resucitar la vieja ley municipal, incapaz, por las causas antes enunciadas, de satisfacer las exigencias de la moderna vida comunal.

Subsiste el libro segundo del Estatuto—el que regula la Hacienda municipal—, es cierto; mas ello es por imposición fatal de la realidad. Su supresión habría provocado inmediata y automáticamente la bancarrota general de los Ayuntamientos españoles. Ante la inminencia de esta catástrofe cedieron los furores seudo antidictatoriales de los enemigos del Estatuto.

Contrasta el criterio aplicado por los nuevos gobernantes al Estatuto con el seguido con otras resoluciones de la Dictadura. Por ejemplo, en lo que se refiere a política económica y financiera, la República mantiene en pie toda la arquitectura montada por los Gobiernos dictatoriales, inspirada en principios ultracolbertistas, muy propios de una Dictadura, pero en pugna completamente con las “ideas” que debería encarnar una República democrática, socializante, de “trabajadores de todas clases”. Ahí está “vivito y molestando” el famoso Consorcio del pan de Madrid, institución digna de las épocas medievales, cuando los gremios eran los árbitros de la industria y del mercado. Ahí están los llamados Jurados Mixtos, herederos directos de los Comités Paritarios de Aunós, y como éstos yaguladores de la producción nacional. Ahí están..., ¿a qué continuar? ¡Están tantas cosas y... tantos hombres de los que colaboraron y se beneficiaron de la Dictadura!

Dejemos al tiempo el cuidado de comprobar la exactitud de nuestros juicios y de nuestras críticas.



El Estatuto, con todos sus defectos—que los tiene y de bulto—representa en la organización del gobierno municipal de España un notable progreso. Nos coloca en este respecto en el plano de los Estados europeos y americanos más destacados. La futura ley—si se quiere hacer una ley a tono con el estado de la ciencia y con el momento histórico municipal—habrá de tener como guía el Estatuto.

Es dato que abona esta opinión lo ocurrido en el Congreso Municipalista de Valencia de 1930, que ha sido la Asamblea, de este carácter, más importante que se ha celebrado en España, no sólo por la cifra de Ayuntamientos representados—más de 4.000—y por los delegados—por encima de 800—que concurrieron, sino por los temas abordados. Trató el Congreso de la futura ley municipal y, luego de proclamar unánimemente sus delegados que el Parlamento es la única fuente legítima de las leyes, votó, también unánimemente, la resolución que sigue:

“I.—El Congreso Municipalista proclama:

a) Que por no ser el Poder ejecutivo órgano adecuado para dictar leyes, carece el Estatuto de 8 de marzo de 1924 de las necesarias condiciones de legitimidad constitucional mientras no obtenga la sanción de las Cortes.

b) Que aceptado el hecho consumado de la aplicación de dicho Estatuto y reconociendo en él así la existencia de una orientación general plausible, como la de preceptos que conviene corregir y mejorar, aspira a que se someta a la decisión del Parlamento.

A tal efecto se dispone a estudiar propuestas que coadyuven a perfeccionar el indicado Estatuto,

robusteciendo, no en teoría, sino de hecho, la anhelada autonomía municipal.

II.—Que sean derogadas todas las disposiciones dictadas con posterioridad al Estatuto Municipal en que se limite la autonomía municipal.

III.—Procede derogar las disposiciones dictadas por la Dictadura y por el actual Gobierno que impliquen mermas en los ingresos concedidos a los Ayuntamientos por el Estatuto y las que imponen cargas no consignadas en dicho decreto y aquellas otras que restringen la autonomía municipal.

IV.—Debe mantenerse en su integridad el libro II del Estatuto.”

Y, a continuación, el Congreso—integrado en su mayor parte, en su casi totalidad, por concejales y alcaldes de partidos constitucionales y republicanos y por técnicos y secretarios e interventores municipales—expone las modificaciones que procede hacer en el Estatuto.

En el otro Congreso Municipalista nacional verificado posteriormente—el de Madrid de 1931—los asambleístas huyeron de mencionar el Estatuto y de concederle el inmenso valor que tiene en nuestra legislación municipal; pero al formular las bases de la ley municipal, las tales bases “coinciden” sustancialmente con los preceptos del Estatuto. Y si no coinciden por entero es porque hay bases en las que se reflejan los resabios caciquiles de algunos elementos que actuaban en ese Congreso; elementos procedentes de lo más viejo y más desacreditado del régimen caído y que, en la creencia de que en la politiquería es aplicable lo de que el pabellón cubre la mercancía, han apelado al procedimiento de envolver sus trapacerías y su averiada historia con la bandera tricolor.



## La Constitución de la República y la vida local.

En esta somera exposición de los antecedentes de la legislación municipal patria corresponde ahora recoger los preceptos constitucionales atinentes a la materia; pero antes de consignar los de la Constitución que acaba de aprobarse—de propósito no decimos vigente—estimamos oportuno recordar los del proyecto de Constitución de la primera República española.

Ello, a más de ilustrar al lector, servirá para que pueda apreciar las posiciones de una y otra República frente a los más importantes problemas de la vida local.

En su título III, el proyecto de Constitución de la República del 73 preceptúa:

“Art. 39. La forma de gobierno de la Nación española es la República federal.

Art. 40. En la organización política de la Nación española todo lo individual es de la pura competencia del individuo; todo lo municipal es del Municipio; todo lo regional es del Estado; y todo lo nacional de la Federación.

Art. 41. Todos los Poderes son electivos, amovibles y responsables.

Art. 42. La soberanía reside en todos los ciudadanos y se ejerce en representación suya por los organismos políticos de la República constituída por medio del sufragio universal.

Art. 43. Estos organismos son:

El Municipio.

El Estado regional.

El Estado federal o Nación.

La soberanía de cada organismo reconoce por límites los derechos de la personalidad humana. Además, el Municipio reconoce los derechos del Estado, y el Estado los derechos de la Federación."

Más adelante, en el título XIV, traza a grandes rasgos las reglas a que ha de atemperarse el Gobierno municipal. Dice el proyecto:

"Art. 106. Los Municipios tienen en todo lo municipal autonomía administrativa, económica y política.

Los Municipios nombrarán por sufragio universal sus gobiernos o sus alcaldes, que ejercen el Poder ejecutivo municipal.

Nombrarán también por sufragio universal sus Ayuntamientos, que darán reglas sobre los asuntos municipales.

Nombrarán por sufragio universal sus jueces, que entenderán en las faltas y en los juicios verbales y actos de conciliación.

Art. 107. Los alcaldes y Ayuntamientos darán cuenta de sus gastos al Concejo, o común de vecinos, en la forma que ellos mismos establezcan.

Art. 108. Los alcaldes y Ayuntamientos no podrán ser separados sino por sentencia de Tribunal competente, ni sustituidos sino por sufragio universal.

Las Constituciones de los Estados pondrán en poder de los Municipios la administración de la justicia civil y criminal que les compete, la policía de orden y de seguridad y de limpieza.

Los caminos vecinales, las calles, las veredas, los hospitales y demás institutos de beneficencia local.

Las rentas, los fondos, los medios de crédito necesarios para llevar a ejecución todos estos fines.



Las Constituciones de los Estados deben exigir de todo Municipio:

Que sostengan escuelas de niños y adultos, dando la instrucción primaria gratuita y obligatoria.

Art. 109. Si los Ayuntamientos repartieran desigualmente la contribución o la exigieran a un ciudadano en desproporción con sus haberes, habrá derecho de alzada a las Asambleas de los Estados y denuncia criminal ante los Tribunales de distrito."

En la Constitución votada por las Cortes republicanas, y que suponemos próxima a regir totalmente, se habla de los Municipios en el art. 1.º al afirmar que "La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones". El profesor Pérez Serrano, en su libro *La Constitución Española*, advierte que lo del Estado integral es una expresión fuera de la técnica jurídica establecida y de valor gramatical reprochable y la improcedencia de equiparar las autonomías municipales a las regionales.

El título I — "organización nacional" — formula las normas fundamentales del Gobierno local. Dado el papel esencial que el Municipio desempeña en la vida de la nación, o del Estado, ya que lo de "nación española" ha sido desechado por "nuestros" constituyentes—parecería lógico que dedicarán atención preferente al Municipio—. A juzgar por el texto constitucional, lo importante en España son las regiones, que, como es sabido, están delimitadas por las provincias, que, según se ha dicho reiteradamente, fueron fruto del capricho. No abundan en el Parlamento actual los discípulos de Pi y Margall, el más ilustre y autorizado propugnador del federalismo en España. Para Pi, el fundamento del Estado

republicano federal es la libertad individual; sobre ella se asienta la autonomía municipal y, por encima de ella, y sin menoscabarla en lo más mínimo, la de la región, sobre la que se alza la patria española.

Ahora no se estila “esto”. La base de la organización nacional son las regiones. Lo primero es, por tanto, elaborar los Estatutos regionales. Con esta preocupación se ha dictado la ley fundamental de la República.

De los catorce artículos que el título I dedica a la organización local, sólo uno—¡uno nada más!—se consagra a los Municipios, el 9.º, que está redactado así: “Todos los Ayuntamientos de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto. Los alcaldes serán siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento.”

Este proceder no revela ciertamente grandes inquietudes municipalistas entre los capitostes del parlamentarismo nacional.

No han querido aceptar la sugerencia que en 1907 hacía el Ayuntamiento de Barcelona—con mayoría republicana a la sazón—en el informe que elevó a las Cortes sobre la reforma de la administración local. “¿Cuánto mejor hubiera sido—escribían los ediles barceloneses—elaborar una ley aneja a la Constitución del Estado, fijando en breve número de artículos la esfera de la vida local dentro del organismo del Estado?”

Como la Constitución de la fenecida Monarquía, la de la nueva República soslaya la definición del



Municipio; no sabemos si lo reputa “hecho natural”, con virtualidad propia, o “hecho legal”, a merced de los arbitristas estatistas.

En cambio, y en esto supera a la Constitución del 76, declara y garantiza la base democrática del Gobierno municipal y proclama su autonomía. Sigue en esto la trayectoria de las Constituciones más modernas (las de Alemania y la mayoría de los Estados federados, Austria, Polonia, Rumania, Yugoslavia, Estonia, Grecia, Rusia, etc.). Pero es muy de lamentar que el reconocimiento de la autonomía se haga en los términos vagos que se hace y, sobre todo, que, a semejanza de lo dispuesto en la Constitución de Suiza, Austria, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, Yugoslavia, no señale ciertas garantías fundamentales de la sustantividad de las Haciendas de los Municipios.

Esta omisión, como la falta de señalamiento o de indicaciones de los límites de las funciones propiamente municipales se nota más desde el otorgamiento del Estatuto a Cataluña.

El Estatuto catalán en su art. 10 determina que “Corresponde a la Generalidad la legislación sobre régimen local, que reconocerá a los Ayuntamientos y demás corporaciones administrativas que cree, plena autonomía para el Gobierno y dirección de sus intereses peculiares y les concederá recursos propios para atender a los servicios de su competencia. Esta legislación *no podrá reducir la autonomía municipal a límites menores de los señalados por la ley general del Estado*”. Aparentemente, teóricamente, el Poder central salvaguarda los derechos e intereses fundamentales de los Municipios españoles; pero, en la práctica, la protección es ilusoria, ya que la

Constitución no puntualiza las facultades de los Ayuntamientos ni siquiera existe una ley municipal de carácter general que regule su gobierno. A no ser que—no lo creemos—asigne este papel a la ley del 77, absurdamente centralista. En este caso, comparezcamos a los Ayuntamientos de las regiones sometidas al régimen estatutario. Quedan a merced de los organismos regionales. El trato que las Diputaciones vascas dan a las corporaciones municipales, no constituye un precedente muy halagüeño para la autonomía municipal.



El Ayuntamiento de Madrid, en virtud de las facultades conferidas por el Real Decreto de 10 de Mayo de 1860, y de acuerdo con el Consejo de Gobierno, ha acordado lo siguiente:

Que se declare de utilidad pública la obra de construcción de un puente sobre el arroyo de San Juan, en el término municipal de San Juan de los Rios, para facilitar el tránsito de los vecinos de dicho lugar y de los de San Juan de los Rios, y para evitar los perjuicios que ocasiona el paso de los carros y carretas por el camino actual, que es muy estrecho y peligroso.

Que se declare de utilidad pública la obra de construcción de un puente sobre el arroyo de San Juan, en el término municipal de San Juan de los Rios, para facilitar el tránsito de los vecinos de dicho lugar y de los de San Juan de los Rios, y para evitar los perjuicios que ocasiona el paso de los carros y carretas por el camino actual, que es muy estrecho y peligroso.

Que se declare de utilidad pública la obra de construcción de un puente sobre el arroyo de San Juan, en el término municipal de San Juan de los Rios, para facilitar el tránsito de los vecinos de dicho lugar y de los de San Juan de los Rios, y para evitar los perjuicios que ocasiona el paso de los carros y carretas por el camino actual, que es muy estrecho y peligroso.

Que se declare de utilidad pública la obra de construcción de un puente sobre el arroyo de San Juan, en el término municipal de San Juan de los Rios, para facilitar el tránsito de los vecinos de dicho lugar y de los de San Juan de los Rios, y para evitar los perjuicios que ocasiona el paso de los carros y carretas por el camino actual, que es muy estrecho y peligroso.

Que se declare de utilidad pública la obra de construcción de un puente sobre el arroyo de San Juan, en el término municipal de San Juan de los Rios, para facilitar el tránsito de los vecinos de dicho lugar y de los de San Juan de los Rios, y para evitar los perjuicios que ocasiona el paso de los carros y carretas por el camino actual, que es muy estrecho y peligroso.

Que se declare de utilidad pública la obra de construcción de un puente sobre el arroyo de San Juan, en el término municipal de San Juan de los Rios, para facilitar el tránsito de los vecinos de dicho lugar y de los de San Juan de los Rios, y para evitar los perjuicios que ocasiona el paso de los carros y carretas por el camino actual, que es muy estrecho y peligroso.

## TAREAS DEL LEGISLADOR

### El municipio de Madrid

El municipio de Madrid, para conseguir la independencia, debe ser el primero en la ordenación de los asuntos de su territorio, y debe ser el primero en la ordenación de los asuntos de su territorio, y debe ser el primero en la ordenación de los asuntos de su territorio.

## TEMAS MUNICIPALES

El municipio de Madrid, para conseguir la independencia, debe ser el primero en la ordenación de los asuntos de su territorio, y debe ser el primero en la ordenación de los asuntos de su territorio, y debe ser el primero en la ordenación de los asuntos de su territorio.

El municipio de Madrid, para conseguir la independencia, debe ser el primero en la ordenación de los asuntos de su territorio, y debe ser el primero en la ordenación de los asuntos de su territorio, y debe ser el primero en la ordenación de los asuntos de su territorio.

El municipio de Madrid, para conseguir la independencia, debe ser el primero en la ordenación de los asuntos de su territorio, y debe ser el primero en la ordenación de los asuntos de su territorio, y debe ser el primero en la ordenación de los asuntos de su territorio.



TEMAS MUNICIPALES

El

ta  
lie  
le,

ci  
un  
y  
pl  
ca  
na

ye

ci  
su  
ac  
ce  
tr  
de  
cu  
gr  
es  
si

## TAREAS DEL LEGISLADOR

---

### El concepto del Municipio.

Réstanos, para completar la información, apuntar algunos de los temas municipales de mayor relieve que han de ser abordados y resueltos por los legisladores al elaborar la futura ley municipal.

Desde luego, hay uno preferente: La determinación del concepto del Municipio. O se le considera una entidad natural, espontánea, sociedad completa y necesaria, con fines específicos, o se la tiene simplemente como una "pieza" de la enorme y complicada máquina del Estado. Es decir, es un "hecho natural" o un "hecho legal".

De la fijación de este criterio dependen las trayectorias de la ley.

En el primer supuesto hay que partir del principio de que en el Municipio la Naturaleza aporta la sustancia, y la ley la parte reflexiva, las normas de acción. La ley habrá de reconocer la autonomía sinceramente, no sólo poniéndola a cubierto de las extralimitaciones del Poder central y de sus autoridades, sino proveyendo a la Hacienda municipal de recursos suficientes para que pueda atender con holgura al cumplimiento de sus cometidos, pues en la esfera municipal, como en la individual, la libertad sin medios económicos es una ficción.



Si se admite la otra hipótesis, la ley es la que engendra el Municipio y, consiguientemente, la que le marca el campo de actividad en que ha de actuar y sus atribuciones. El Municipio, dentro de este sistema, es una simple delegación del Poder central; en la práctica, es un esclavo del Estado, sin que varíe su condición el que la tiranía se ejerza a nombre de un absolutismo (despotismo de una persona) o de una doctrina (despotismo de una idea).

### Constitución de los Ayuntamientos.

Otro tema básico es la forma de constituir los Ayuntamientos.

En su parte más fundamental el extremo está ya decidido en España por los preceptos constitucionales.

Los Ayuntamientos se elegirán, reza la Constitución española, “por sufragio universal, directo y secreto, salvo cuando funcione como Concejo abierto”. Está consolidada la base democrática del Gobierno municipal.

Ahora bien; falta resolver si en las elecciones se aplicará el sistema proporcional y, si se aplica, cuál procedimiento se elegirá de los que estén en vigor. Ello puede llevarse a la ley municipal, si no se prefiere tratarlo en la ley electoral general.

Hay, sin embargo, extremos que afectan exclusivamente a las elecciones municipales, tales son el señalamiento de las incapacidades e incompatibilidades de electores y de elegibles, que a veces son distintas a las fijadas para otros cuerpos electivos —hay ciudades, como Buenos Aires, en las que el extranjero vecindado tiene voto y puede ser conce-

jal—; el de si la demarcación electoral ha de comprender uno o varios distritos o la totalidad de la población, o de si una parte de los representantes han de ser elegidos por el conjunto del vecindario y otra por distritos; el modo de determinar los límites de los distritos electorales, si se prefiere esta solución, a fin de que cada uno tenga el mismo número aproximado de electores, para evitar desigualdades tan opuestas a los principios democráticos, como las que ofrece París, donde hay demarcaciones—los *arrondissements* del centro—donde se es concejal con un millar o pocos más votos y, en cambio, en la periferia se ha dado el caso de ser derrotados candidatos que habían obtenido por encima de 100.000 sufragios.

### ¿Debe haber una sola Ley municipal?

Otra cuestión. Y de palpitante interés. ¿Debe aplicarse la misma ley a todos los Municipios? El tema ha sido objeto de estudio detenido en España y en los demás países.

Es una realidad la de que existen Municipios de muy varias características. Estas discrepancias arrancan de las distintas condiciones de vida en que se desenvuelven los Municipios, por imposiciones inexcusables de la población, de la geografía o de la índole de sus actividades productoras. No es igual ni semejante la situación de los Municipios de las grandes urbes, que la de las modestas aldeas. Otro tipo de Municipio es el de población media. Hay Municipios especialmente agrícolas y otros de acusada fisonomía industrial; los hay de tierra llana y de país montuoso; los hay formados por



pescadores y por gentes que practican la emigración golondrina; los hay que poseen importantes estaciones invernales o de verano o establecimientos de cura de aguas, que constituyen el fundamento de su existencia; los hay que poseen riquezas artísticas o esplendorosos paisajes, que atraen fuertes corrientes turísticas; los hay que tienen los vecindarios reunidos en un solo recinto urbano y los hay también que los tienen diseminados en núcleos diferentes... Cada uno de estos tipos de Municipios ofrece particularidades propias y, por lo tanto, en cada uno se plantean problemas diferentes, a tenor de su respectiva naturaleza.

Por elástica que sea una ley municipal es imposible que pueda amoldarse con precisión a las varias características de todos los Municipios. Llevar a la ley las normas adecuadas para cada tipo de Ayuntamiento es suscitar las insuperables dificultades inherentes a las leyes casuísticas. Hacer una ley distinta para cada clase de Municipio sería lanzarse por los caminos del dislate.

Cabe—así se ha hecho en algunos países—destacar en ley general casos muy salientes, el de las grandes ciudades, por ejemplo.

(Importa no confundir las grandes ciudades con las aglomeraciones urbanas, formadas por núcleos de población que radican en territorios sujetos a distintas autoridades municipales.)

La solución del problema se halla en el régimen de carta, inaugurado, aunque con timidez, por el Estatuto municipal de 1924, y que, por otra parte, responde fielmente a las tradiciones municipales hispanas. La carta municipal permite dotar a cada Ayuntamiento del Gobierno que más conviene a sus necesidades.

### **El régimen de las entidades menores.**

Aunque es asunto diferente, guarda íntima relación con el anterior el relativo a las pequeñas aldeas, esparcidas dentro de un término municipal, con difíciles comunicaciones con la cabecera de la demarcación y, a veces, con bienes propios. En Galicia, en Asturias, en Santander y en León tenemos bastantes Ayuntamientos en esas condiciones.

Para facilitar su administración y funcionamiento hay que otorgarles cierta autonomía, aunque sin romper la unidad local a que pertenecen.

La ley del 77 no ha previsto esta realidad. El Estatuto salvó el "olvido" y reguló el funcionamiento de las que llamó "entidades menores".

Como esta parte del Estatuto es de las que la arbitrariedad gubernamental ha borrado porque sí, los legisladores habrán de subsanar de nuevo la falta, bien restableciendo los preceptos del Estatuto, bien apelando a otras soluciones. En la historia municipal española pueden encontrar interesantes sugerencias.

### **La intervención de los vecinos en la administración comunal.**

Salvo Italia, sometida a un régimen excepcional, y en nuestro sentir, transitorio, y algunos países rezagados políticamente, se considera apogtemático que el Gobierno municipal ha de asentarse en bases democráticas.



Son muchos los que creen lograda esta aspiración, cuando se entrega la facultad de elegir a los alcaldes y a los ediles y a los principales funcionarios, al vecindario, mediante la sincera aplicación del sufragio universal.

Mas no es suficiente.

Hay que facilitar, además, al vecindario otros medios para que intervenga más ampliamente y con mayor frecuencia y eficacia en la vida del Municipio. Desde luego, el sistema más perfecto desde este punto de vista es del Concejo abierto, reincorporado a la legislación patria por el Estatuto y sancionado por la Constitución de la República, aunque de momento está suprimido por la infeliz “revalorización” de la ley del 77.

En las épocas más gloriosas del Municipio español medieval, los vecinos de los pueblos congregábanse a campana tañida para conocer y tratar los asuntos de la comunidad. Democracia pura. Ahora bien; es de imposible aplicación el sistema en los Municipios en que el número de habitantes es numeroso o en los de población dispersa; por ello, el procedimiento sólo es utilizable en los pequeños Municipios, de área habitada reducida.

Pueden y deben consignarse en la ley, al objeto de procurar la máxima intervención en el funcionamiento de las corporaciones locales, los derechos de iniciativa, de referéndum y de revocación, por virtud de las cuales el vecindario adquiere la facultad de formular propuestas, pronunciarse sobre las que presente el Ayuntamiento o las de los ediles y retirar el mandato a los que hagan mal uso de él.

Estos derechos, como el régimen de Concejo abierto, no son exóticos en nuestro país. Al traerlos

a la legalidad española no se ha copiado del extranjero ni hay por qué apelar, para designarlos, a vocablos de otros idiomas; en cierto Congreso municipalista reciente se empeñaban en llamar derecho de "recall" a lo que desde hace siglos se llamó en España derecho de "revocación"...

Del estudio de la historia de las corporaciones municipales patrias se desprende que su decadencia corre parejas con el alejamiento de los vecinos de la vida municipal, con la disminución, impuesta o voluntaria, de sus intervenciones de la administración vecinal.

### **Las funciones municipales.**

La delimitación de la esfera de atribuciones de los Ayuntamientos es empresa erizada de dificultades, pues, si bien hay servicios tan netamente municipales que no cabe confusiones para determinar su naturaleza, hay otros que participan del doble carácter nacional y local (los de sanidad, instrucción primaria, etc.). En ciertos casos, hay que tener en cuenta la tradición.

Además, la creciente complejidad de la vida moderna y el incremento de la tendencia intervencionista, imponen, así al Estado central como al Municipio, nuevos cometidos, atrayendo a su esfera servicios y menesteres que antes eran de la actividad privada.

No es posible señalar con precisión las fronteras de la competencia municipal.

Para ello, hanse adoptado uno de estos métodos: a), el de facultar con carácter general a las corporaciones para que actúen en cuanto redunde



en provecho de la comunidad, sin más trabas que las expresamente preceptuadas en las leyes; b), el de reseñar casuísticamente las funciones de competencia municipal.

Desde luego, reputamos preferible el primer procedimiento.

### **Municipalización de servicios y empresas mixtas.**

Temas del mayor interés, completamente soslayados en la ley del 77. No son de su tiempo. Lo cual no quiere decir que al promulgarse esa ley no hubiera servicios municipalizados; pero, como todavía no se habían producido las experiencias inglesas, que tanta impresión causaron en el mundo y que tanto influyeron para que las corporaciones municipales entraran por esos derroteros, no se creyó necesario dar estado legal al asunto.

El Estatuto acometió el problema, aunque nosotros discrepamos de su criterio, pues conduce forzosamente a las peligrosas municipalizaciones subrogadas.

Moret opinaba que la Municipalización debía regularse en ley especial, independiente de la municipal. No participamos de ese parecer; creemos que debe regularse en la ley municipal, si bien con criterio muy distinto al sustentado en el Estatuto.

Es más: la ley debe impedir que la explotación de determinados servicios puedan escapar de la actividad municipal. Tal es el caso de los de índole sanitaria—limpiezas, alcantarillado, cementerios, estaciones depuradoras de aguas residuales, etc.—los de abastecimiento y policía—mercados, mataderos,

incendios, inspecciones sanitarias, etc.—, los de asistencia social y, en general, cuantos afectan a la salubridad y bienestar del vecindario; servicios que la mayor parte de los Ayuntamientos desempeñan, pero que, a veces, por ignorancia o por otros motivos menos disculpables, se entregan a la codicia privada.

Hay que sentar el principio de que esa clase de servicios deben sustraerse en absoluto de la esfera mercantil.

En la ley deben preverse, asimismo, las dos grandes causas de municipalización: la de garantizar al vecindario la eficiencia de un servicio de carácter social o la de procurarse recursos para fortalecer el erario comunal, y aliviar de este modo las cargas tributarias que gravitan sobre el contribuyente.

También debe ser objeto de la ley municipal la regulación de las empresas mixtas. Como es sabido, la empresa mixta es una modalidad reciente de la intervención del Poder central y de los Poderes locales en la gerencia y explotación de los servicios públicos y hasta de industrias y negocios de otra especie. Los procedimientos tradicionales son el de concesión—que entrega, bajo ciertas cláusulas, el servicio a los particulares—y el de municipalización, nacionalización o estatización—en que el servicio queda a cargo exclusivo del Municipio, la Provincia o el Estado—. Como fórmulas intermedias los modos clásicos eran el arriendo y la municipalización subrogada.

Desde fines del pasado siglo, y en particular desde la guerra europea, se aplica también el sistema de empresa mixta, por virtud del que se asocian los intereses del Municipio, la Provincia o



del Estado, con un grupo de intereses privados, para la organización, dirección y explotación de uno o varios servicios públicos o de negocios industriales, constituyendo un sujeto de derecho privado, con personalidad jurídica propia, que actúa dentro del marco de los Códigos mercantiles y civiles ordinarios.

Alemania, Suiza, Yugoslavia, Inglaterra, Francia, Grecia, Austria y otros países practican con creciente éxito el sistema de empresas mixtas. Alemania es la nación que ofrece un caudal de experiencias mayor y más interesante. En 1925 había más de 200 ciudades germanas que participaban en 477 empresas mixtas, que ocupaban alrededor de 150.000 operarios, figurando entre ellas alguna de tanta envergadura como la de distribución de electricidad y gas de la cuenca del Rhur, que sirve un territorio de más de 42.000 kilómetros cuadrados y produce 551.000 kilovatios. La importancia y universalidad de este sistema lo destaca el hecho de que haya sido debatido en el IV Congreso Internacional de Ciudades—el de Sevilla, de 1929—, y punto preferente del orden del día de la Asamblea de la *Internationale des Villes et Pouvoirs locaux* de Lieja-Amberes, de julio de 1930.

### Organización del Gobierno municipal.

Ordinariamente, el Gobierno municipal se organiza con arreglo a los principios y normas que rigen para el Gobierno central de su respectivo país.

El principio de división de poderes que ya preconizó Aristóteles y que en la época moderna incorporaron a la ciencia política Locke y Montes-

quieu es el que prevalece en la organización del Gobierno municipal.

Verdad es que, como sostiene acertadamente Rowe, en la esfera municipal no puede basarse este modo de organización en la teoría del contrapeso de poderes para garantizar los derechos ciudadanos; hay que fundamentarlo en las conveniencias de la administración comunal y en consideraciones de orden político práctico.

La fórmula napoleónica de “muchos para deliberar, uno solo para ejecutar”, tiene un gran fondo de verdad.

La experiencia de la ley municipal del 77 enseña los graves daños que irroga la confusión de poderes. El que el Ayuntamiento pleno actúe a la par como poder legislativo y ejecutivo perturba la vida municipal, provocando multitud de incidencias e imprimiéndola una lentitud de ritmo que esteriliza las mejores iniciativas y da lugar a que se produzcan casos como el de Madrid, donde por consecuencia de esa lentitud la mayoría de las licencias de construcción se dictaminan cuando las casas están edificadas y... alquiladas.

La centralización en la alcaldía de las facultades judiciales y de las ejecutivas abre los cauces a la arbitrariedad y suministra al caciquismo elementos para realizar su acción corruptora y vengativa.

Los padres del Estatuto—Azcárate, Maura, Canalejas, Romanones...—, aleccionados por la trágica realidad municipal patria y por las copiosas experiencias extranjeras y por las tradiciones comunales hispanas, llevaron a sus proyectos de ley municipal el principio de división de poderes; los redactores del Estatuto lo aceptaron y conjugaron cientí-



ficamente. Reservaron al Consejo pleno el poder legislativo, a la Comisión municipal—tenientes de alcalde—el ejecutivo, y a los concejales jurados el judicial. El alcalde es el poder moderador y supremo dirigente de la gobernación municipal. Aunque el Estado no ha regido en su integridad, los beneficios del sistema se han hecho notar.

Importa, por otra parte, recordar que el sistema se ha practicado en nuestros Municipios de la Edad Media, en la época de su mayor esplendor. Hasta que Alfonso XI abrió en las libertades comunales la brecha a que antes nos referimos, todas las magistraturas edilicias de relieve—jueces foreros, alcaldes foreros, jurados o concejales—las proveía por sufragio universal el pueblo, congregado por parroquias o collaciones, y tras amplios debates, en los que se sometían a la pública deliberación las condiciones de los candidatos.

Y, en tanto, el juez forero ejercía los poderes judiciales y era la autoridad política local superior—él convocaba y presidía el Concejo—, los alcaldes—había uno por parroquia—encarnaban el poder ejecutivo, cuidaban de la vigencia e integridad del fuero, resolviendo las cuestiones y las dudas que su observancia suscitaban, y los jurados actuaban de verdadero poder legislativo, fiscalizaban la labor de los otros magistrados, examinaban y aprobaban, si procedía, las cuentas, distribuían los tributos entre los vecinos pecheros, los percibían, formaban los censos electorales, nombraban los procuradores en Cortes, que habrían de salir forzosamente de su seno.

El problema de la forma de designación de alcaldes lo da resuelto la Constitución. Es de la com-

petencia de los Ayuntamientos, que puede delegar esta facultad en el vecindario. Suponemos que la ley preverá el procedimiento para la elección directa de alcaldes. El Estatuto, que acogió también estos principios de la Constitución republicana, lo preveyó.

Igualmente suponemos que la nueva ley conservará las facultades reservadas en el Estatuto a los Municipios para gobernarse por el sistema de Comisión o Gerencia o por el Gerente.

Ambos sistemas son de procedencia norteamericana. El de *Commision government* data de comienzos de este siglo, y nació en el Estado de Texas; la aplicó por vez primera Galveston para hacer frente a las excepcionales circunstancias provocadas por inmensos daños que le produjo el ciclón de aquel año, que estuvo a punto de destruirla. Consiste en concentrar el poder en pocas manos. Una reducida Comisión—por lo común, de cinco individuos—ejerce los poderes legislativo y ejecutivo conjuntamente. Dió buenos resultados, por lo que se extendió a otras poblaciones; hoy son más de 400 las que lo tienen, la mayor parte en el *Middle-West* y en la costa del Pacífico; sólo rige en una ciudad de más de un millón de habitantes—Buffalo—, en siete de 100.000 a 500.000 y en veinte de 30.000 a 100.000.

El sistema de Gerente municipal (*City manager*) es más reciente aún. Es consecuencia del desenvolvimiento del principio que informa el de Comisión. Como su nombre indica, el poder y la responsabilidad se vincula en un solo individuo, que actúa bajo el control del *Board* o Comisión municipal, que, a su vez, depende del cuerpo electoral. Dayton Ohio, ciudad de 116.000 almas, fué la primera que estatuó el sistema; luego se ha extendido a otras ciu-



dades, hoy suman 360, de las cuales únicamente la de Cleveland tiene más de 1.000.000 de habitantes. En general, sólo lo practican Municipios de escasa importancia. Lespes, documentado autor de *Le Gouvernement Local aux Etats-Unis* le augura poco porvenir.

### La confianza y la eficacia.

Al legislador no se le puede escapar un fenómeno de extraordinaria trascendencia que cada día influya más en el desenvolvimiento de la vida pública.

Así, en la esfera local como en la estatal, la acción intervencionista del Poder Público opera en espacios que constantemente se amplían. Los Ayuntamientos no sólo toman a su exclusivo cargo los servicios de índole netamente municipal, sino que, estimulados por motivos sociales o por la necesidad de procurarse más fuentes de ingreso, atraen a su zona de influencia la gestión de servicios generales que antes regía la actividad privada y hasta se interesan en negocios industriales de carácter particular, bien por medio de municipalizaciones, bien por el sistema de empresas mixtas.

Este mayor intervencionismo y la creciente complejidad de los servicios públicos trae como corolario el que haya que conceder a la técnica lugar preferente en la administración de los servicios públicos.

Y esta aportación de la técnica no puede hacerla la democracia. La democracia otorga confianza, mas no competencia. El voto popular, por unánime, por fervoroso que sea, no unge de idoneidad al fa-

vorecido. Es más, frecuentemente, en particular en los países de vida municipal rezagada, los preferidos en las pugnas electorales no son los más idóneos.

Estos casos de selección al revés han dado alientos a los adversarios de los principios democráticos, para pretender asociar la técnica a la administración, sustrayendo al pueblo la facultad de elegir libremente los ciudadanos que han de regir sus intereses.

Vandervelde ha estudiado con gran detenimiento y claridad esta aparente antinomia entre la confianza o democracia y la eficacia o técnica. Ha demostrado que se puede llegar a la conciliación de ambos principios, igualmente indispensables para la recta administración, sin apelar a medidas dictatoriales. Sus ejemplos de los ferrocarriles suizos y de los alemanes—antes de la gran guerra—y de varias Empresas belgas enseñan que el problema se resuelve organizando el funcionamiento del servicio cual si fuera una industria privada, con independencia de las ingerencias abusivas de los cuerpos parlamentarios, a los que se reserva la suprema fiscalización.

No es éste el solo medio de solventar las dificultades que nos ocupan. No es suficiente asegurarse el concurso de los técnicos específicamente preparados para el servicio o industria sujeta a la administración municipal; es también indispensable valerse de los técnicos en administración y en gestión municipal; hacen falta también los conocedores de la difícil ciencia de la política municipal.

El que comunmente se denomina técnico, es decir, el experto en disciplinas científicas aplicables a



la industria es, frecuentemente, poco capaz para gobernar. Lo acreditan las experiencias de los llamados Gobiernos de técnicos. ¿Es que los técnicos, obsesionados por la especialidad que cultivan, tienden a juzgar los hechos, incluso los más generales y complejos, a través del prisma de su especialidad? ¿Es que su cultura y su educación constreñida a su especialidad les divorcia del momento histórico en que gobiernan?... No lo sabemos; mas lo cierto es que como gobernantes se equivocan casi siempre. Y es que no son políticos, en el noble y elevado concepto de la palabra; no poseen la difícil, la difícilísima ciencia de saber conjugar las diversas técnicas con la realidad social que condiciona su utilización.

Los políticos municipales son, contra lo que muchos piensan, los únicos aptos para conducir la administración comunal por buenos derroteros, o sea, con eficacia y sin prescindir de la base democrática en que siempre debe asentarse.

La admisión de este criterio implica el que los Alcaldes han de ser retribuidos, el que también han de serlo los ediles de las ciudades de importancia, la posibilidad de reelección de Concejales y Alcaldes, el otorgamiento de garantías de estabilidad e independencia a los funcionarios y demás dependientes municipales, en particular a los secretarios e interventores y a los que desempeñan cargos directivos.

Complemento obligado es educar municipalísticamente al vecindario; hay que infiltrarle espíritu municipal, ilustrándole acerca de los problemas básicos de la población; hay que enterarle que su salud y la de los suyos, que su bienestar y la educa-

ción de sus hijos depende fundamentalmente de la administración de la ciudad; hay que convencerle de que la gestión edilicia les afecta tan directamente como la del administrador de sus personales peculios y, por tanto, que debe examinar con celoso cuidado la actuación del Concejo alentándole a que persevere por el buen camino, cuando marche con acierto, y censurándole y hasta destituyéndole cuando siga malos caminos; hay, en fin, que “incrustar” en su espíritu que del mismo modo que, según el conocido apotegma marxiano, la emancipación de los trabajadores ha de ser obra de los trabajadores mismos, la emancipación de los vecindarios ha de serlo de los propios vecindarios.

Y todo ello ha de estar contenido, traducido en preceptos en ley municipal.

#### **El Municipio, órgano de “realizaciones sociales”.**

A propio intento hemos dicho repetidas veces que el Municipio es un órgano de “realizaciones sociales”.

Queremos dejar bien sentado que la existencia y el progreso de la institución municipal está estrechamente ligada al bienestar de los vecindarios a ella afectos.

El norte constante, inquebrantable, de la actuación municipal ha de ser la vieja fórmula aristotélica: hacer que la ciudad sea siempre, ante todo y sobre todo, sana y agradable para el hombre.

No puede tomarse como modelo de buena administración municipal la del Ayuntamiento que elude el déficit presupuestario, suprimiendo los gastos



que satisfacen necesidades vitales del pueblo (sanidad, cultura, abastecimiento, etc.). El equilibrio logrado a expensas de sacrificios de esa índole es criminal, porque cuesta enfermedades, muertes, analfabetismo, miseria... El Municipio de Madrid y los de la mayor parte de las ciudades hispanas se liquidan siempre con un doloroso déficit de las necesidades comunales; enjugar ese déficit en Madrid costará 700 millones de pesetas, cifrando por lo bajo, y ha costado y cuesta cada año millares de vidas y cantidades fabulosas.

Claro es que aún es peor, infinitamente peor, el espectáculo de los Municipios que dilapidan los recursos del vecindario en gastos superfluos o en mantener adscritos al presupuesto municipal las parentelas y las clientelas políticas de los partidos gobernantes. No es nuevo el hecho de que una mayoría edilicia desaprensiva entregue el Erario comunal como botín a sus partidarios.

Para que el Municipio llene su finalidad social es necesario que la ley ofrezca margen suficiente para que cumpla todos sus cometidos, los actuales y los que le asignen en las futuras estructuraciones del Estado y de la sociedad, pues no será viable ninguna reforma sustancial en la sociedad ni en el Estado si no se toma como base para acometerla y desenvolverla la unidad municipal.

### **El control.**

Cualquiera que sea el criterio que presida la ley municipal—autonómico o centralista—, el Municipio ha de estar, en la organización general del Estado, sujeto jerárquicamente a instituciones superiores que, de una parte, frenen sus posibles extralimita-

ciones, y, de otra, decidan las pugnas que surjan entre los Municipios, entre los Municipios y otras corporaciones oficiales y entre los particulares y los Municipios.

Es materia que reviste excepcional interés, porque de la forma como el control se ejerza depende que la autonomía municipal tenga mayor o menor efectividad.

Uno de los aspectos más importantes del control es el que se refiere a las finanzas. Por su especial carácter nos ocuparemos de él en el capítulo que dedicamos a las haciendas municipales.

Lo más frecuente es que el control sobre los Municipios radique en el departamento de Gobernación—del Interior le denominan en la mayoría de los países—. Tal acontece en Francia, Bélgica, Holanda, Noruega, Dinamarca, Japón, Suecia, Alemania y otros Estados, lo cual no es obstáculo para que en ciertas materias—las financieras—intervenga algún otro departamento ministerial. En Inglaterra es el Ministerio de Sanidad el que controla principalmente la actividad municipal, sin menoscabo de la suprema jurisdicción del Parlamento. En Estados Unidos el régimen de carta permite—en particular en las grandes ciudades—reducir al mínimo el control. Pero el país donde se manifiesta más suavemente es Suiza, sobre todo en los cantones alemanes.

El ejemplo extranjero de vincular el control en el Ministerio de la Gobernación no es recomendable en España. El Ministerio de la Gobernación no ofrece garantías. Por el contrario, suscita justificadísimos recelos. Durante la Monarquía fué un factor de desmoralización municipal; sometió a los Ayuntamientos a las conveniencias de los partidos políticos do-



minantes y ahogó toda expansión del espíritu municipalista.

No exageramos. Este juicio lo formularon con mayor dureza todavía y aportando pruebas concluyentes los primates de la política nacional, incluso —¡oh, paradoja!— los propios gobernantes, los causantes directos del daño.

Ello explica que en todos los proyectos de reforma de la ley municipal presentados a las Cortes hayan tendido a reducir, en mayor o menor medida, la autoridad del Ministerio de la Gobernación sobre los Ayuntamientos.

Al Estatuto del 24 le habría correspondido la gloria de haber realizado esta obra de liberación de los Municipios, si se hubiera aplicado en su integridad, porque incorporó a su texto los afanes expresados tantas veces por Maura, Azcárate, Moret y otros parlamentarios de sustraer a los Ayuntamientos de la influencia letal de las autoridades gubernativas.

Pero, no obstante haber regido sólo fragmentariamente, el Estatuto ha beneficiado de modo considerable a los Ayuntamientos en este respecto, pues les emancipó de las Diputaciones provinciales y de muchas de las ingerencias gubernativas, y disminuyó las intervenciones de Gobernación en los asuntos municipales.

El Estatuto preceptúa que a semejanza de lo que hacen los Estados en que el control sobre la actividad municipal se ejerce con decoro, que los Tribunales de Justicia sean el instrumento más importante de intervención. Ellos son, con arreglo al texto de esa ley, los únicos facultados para suspender y destituir Ayuntamientos y concejales. Ese es el

precepto, pero... la Dictadura no tuvo a bien respetarlo.

Los gobernantes actuales no vulneran el Estatuto, porque en esa parte... ¡lo han derogado! Hacen y deshacen los Ayuntamientos como les viene en ganas. Por lo visto, la República—para ser más exactos, los que la usufructúan—no quiere enmenadar en esto la plana a los Gobiernos de la Monarquía. Ni en esto, ni en otras cosas.

Los Ayuntamientos se desenvuelven en un régimen de plena arbitrariedad gubernamental.

Si de verdad se quiere levantar la moral y la dignidad de los Municipios, hay que rectificar esta trayectoria.

Dados los antecedentes de las intervenciones de Gobernación, lo más certero será restablecer y perfeccionar el criterio que sobre el control municipal inspira el Estatuto.

No es que creamos que sea ésta la solución ideal. Nosotros propugnamos porque el control se confiera a un Departamento especial—una especie de Ministerio de Administración local—independiente en absoluto de los menesteres políticos que son característicos del Ministerio de la Gobernación—, y en el que se concentren las funciones directivas de la vida local. Este departamento habría, además, de ser un instrumento de propulsión de las actividades municipales, valiéndose para ello de organismos consultivos y docentes adecuados. Bajo su égida funcionaría un laboratorio donde se estudiarían los más vitales problemas comunales, y un centro de enseñanza que formara técnicos y burócratas aptos para el servicio de los Ayuntamientos y de las otras entidades locales. La idea—que no hemos visto reflejada en



ninguna organización local extranjera — requiere, naturalmente, más explicaciones. Hoy nos limitamos a apuntarla.

### La Hacienda municipal.

Al tema de la organización y dotación de la Hacienda municipal se le ha concedido siempre la mayor importancia. Se explica. Es tan fundamental que de él depende la autonomía de los Ayuntamientos y hasta su existencia como instrumento de realizaciones sociales; de nada sirve que la ley reconozca la sustantividad de los Municipios y le conceda las más amplias atribuciones si, luego, le priva de recursos para atender a sus más elementales necesidades.

Hay que tener presente—escribe Montagu Harris—que la autonomía financiera es la base del *self-gouvernement*.

El Municipio, para vivir y cumplir su cometido, ha de disponer de recursos suficientes.

Infiérese, por tanto, que la cuantía de los ingresos de la hacienda municipal ha de guardar perfecta ecuación con las funciones que al Municipio se atribuyan.

En este aspecto el problema encaja en la ciencia política, más que en la financiera. Así lo cree Adolfo Wagner, el eminente economista germano.

El legislador ha de cuidarse al elaborar la ley municipal de garantizar a los Ayuntamientos medios holgados para su existencia y su desenvolvimiento. Pero no es ésta la única preocupación que debe acuciarle; ha de interesarse también en que los tributos que se concedan al Municipio descansen en bases

de justicia y puedan aplicarse de modo que graviten sobre los vecinos en proporción a sus respectivas posibilidades económicas.

El Municipio ha de tener, además, amplias facultades, no sólo para aplicar las contribuciones y tasas autorizadas por el orden que juzgue oportunos, a tenor de lo que aconsejen las circunstancias. Es el procedimiento para que los Ayuntamientos constituyan su propia hacienda con la máxima independencia de la general del Estado. El régimen de carta abre camino para el logro de este fin.

Un extremo que debe ser previsto en la ley es el de que en ningún caso pueda el Poder Central—o Gobierno—imponer a los Ayuntamientos el pago de ningún servicio ni funcionario y que, cuando delegue en los Municipios algún o algunos cometidos total o parcialmente subvencione estos gastos en la medida que le corresponda.

Asimismo, se proveerá en la ley quiénes han de ejercer el control financiero y el modo de efectuarlo. El control, según la clasificación hecha por Henri Sellier, se lleva a efecto:

a) Por la limitación legal o restricción de las fuentes de ingresos presupuestarios.

b) Exigiendo la aprobación de la autoridad para los presupuestos y demás acuerdos municipales de carácter financiero.

c) Por la verificación de las cuentas municipales hechas por la Superioridad.

Ordinariamente se emplean los tres medios, conjuntamente.

No es ésta ocasión de discurrir acerca de los tributos que juzgamos más adecuados para alimentar los presupuestos municipales. Sentimos preferencia



por los directos y progresivos, y dentro de los de ese carácter, por los que buscan como base de determinación de la renta la propiedad territorial. Es la tendencia dominante.

Hay países en los que los presupuestos municipales se nutren preferentemente de centésimas adicionales sobre los tributos nacionales. Francia, Bélgica, Holanda, Alemania, Japón y varios Estados más se hallan en este caso. En Noruega, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Suiza y otros, las haciendas municipales se alimentan de tasas y contribuciones locales; Finlandia es el país que en este orden gozan de mayor autonomía los Ayuntamientos.

En Inglaterra, la base de los ingresos municipales es el impuesto sobre el suelo y las edificaciones—la “rate”—. El 56 por 100 de los ingresos los proporciona la “rate”. Hay lugares donde contribuye con proporción más crecida: el distrito urbano de Streetford, con el 70; el de Torguay, con el 85; y el de Hompstead, con el 95. Las otras fuentes de ingresos principales son: los subsidios y subvenciones del Estado, el 31; las rentas patrimoniales, con el 5; las que proporcionan las industrias municipalizadas, con el 1.

Los Municipios de Alemania, que antes de la guerra disfrutaban de envidiable autonomía financiera, padecen hoy fuertes restricciones. El Reich, forzado a procurarse fondos, se los arrebató a los Estados y a los Ayuntamientos; se ha apropiado los impuestos municipales que daban más rendimiento, aunque garantizando a las Corporaciones locales los ingresos que antes percibían. Así, en el impuesto sobre la renta, el Reich reserva a los Ayuntamientos el 29,17 por 100, en el estatuido sobre la

cifra de negocios el 6,75, en el de plus-valía sobre el valor de terrenos el 5,28.

En Estados Unidos, el 66,2 por 100 de los ingresos municipales provienen de tributos sobre la propiedad territorial, tomando por base el capital, no la renta; el 5,4, de diversas tasas; el 5,3, de exacciones especiales; el 12,17, de rentas y servicios. (Datos obtenidos del examen conjunto de los presupuestos de 46 ciudades importantes.)

En Francia, el ingreso principal lo proporcionan las centésimas adicionales del impuesto sobre la renta, el impuesto de consumos, donde existe—rinde del 12 al 22 de los ingresos globales—, y el producto de los monopolios legales (los cementerios y el servicio de Pompas fúnebres).

En Holanda, los Municipios tienen facultad para imponer el impuesto sobre la renta, con tarifas que oscilan entre el 1 y el 4 por 100, en forma progresiva. En Utrech este tributo cubre el 85 por 100 de los ingresos municipales; en Amsterdam, el 81; en Rotterdam, el 83; y en La Haya, el 73.

En Suiza hallamos que la mitad del presupuesto de Ginebra se nutre con el impuesto sobre la renta; con los censos, el 11 por 100; con los productos de los servicios industriales municipalizados, el 29. En el de Berna, el impuesto sobre la renta contribuye con el 77 a las cargas edilicias y las utilidades de los servicios industriales, con el 15; los subsidios del Estado, con el 5. El de Zurich también tiene el impuesto sobre la renta como base de su hacienda local.

En Noruega, las cinco ciudades más pobladas (Oslo, Trondjthem, Bergen, Stevanger y Aasland) subvienen a sus gastos municipales contribuyendo



el impuesto sobre la renta, con el 77 por 100; los subsidios del Estado, con el 9,4; los servicios industriales, con el 2,6.

En Suecia, las ciudades más importantes (Estocolmo, Göteborg, Hälsingborg y Malmö) tienen, asimismo, el impuesto de la renta como fundamento de sus haciendas. El 73 por 100 de los ingresos vienen por ese concepto; el 10, de los subsidios del Estado; el 4, de las rentas patrimoniales; el 11, de los servicios industriales municipalizados.

A través de estas sucintas referencias se advierten las orientaciones de la hacienda municipal en los pueblos modernos. El ejemplo de los países escandinavos, de Suiza y Holanda, es decir, de los países que por no haber terciado en la gran guerra no tienen en quiebra sus haciendas, es el que, en nuestro sentir, debe servir de norte a los municipalistas y hacendistas españoles.

**Cómo debe elaborarse la ley.**

**Palabras de Joaquín Costa.**

Hemos llegado al final de esta somera exposición, en la que hemos tratado de compendiar los antecedentes legislativos del régimen municipal español y el índice de las materias principales que han de abordarse al elaborar la ley que ha de regular la gobernación local de nuestras villas y ciudades.

No hemos pretendido—ya lo advertimos al principio—hacer un estudio de los problemas básicos de la vida municipal; ni siquiera trazar un guión de las tareas que exige la reforma o, para ser más exactos, la organización del Gobierno municipal.

Hemos hecho simplemente una labor de acopio de elementos de juicio, de materiales informativos, completados con algunas observaciones y sugerencias, las indispensables.

Y sin abandonar este plano creemos que debemos formular una última observación:

La de que la elaboración de la futura ley debe efectuarse teniendo a la vista las doctrinas, inspirándose y orientándose en ellas; pero huyendo de abstracciones teóricas; hay que fundamentar la ley, es natural, en principios doctrinales, mas sin perder en ningún momento la realidad histórica, conjugando las enseñanzas de la ciencia y las experiencias propias y extrañas con la realidad social. "Cuando el doctrinarismo—ha escrito Llovet—tirana en nombre de la idea abstracta la realidad viva y fecunda, la ley pierde toda efectividad y la anemia se apodera del cuerpo social."

El mismo concepto sostiene Rowe, al censurar a los que en Norteamérica fían el perfeccionamiento de la vida municipal de las instituciones que crea el arbitrio gubernamental.

Adolfo Posada va más lejos en este camino. Para él, es más importante hacer buenos ciudadanos que una buena ley. "Es inútil pensar—dice—en el buen gobierno de la ciudad mientras no se cree el ideal cívico, el interés colectivo, la atracción espiritual que infunda a todos el convencimiento en la eficacia, y la nobleza del esfuerzo individual en función del interés colectivo."

Y, antes que Llovet, Rowe y Posada, el genial Joaquín Costa, el jurista y sociólogo de más honda raigambre hispana, abordó el tema en su magnífico trabajo *Materiales para el estudio del derecho municipal consuetudinario español*.



“Para que una ley municipal—opina Costa—sea cumplidora ha de calcarse sobre el Municipio mismo. Pero ¿cómo es el Municipio español? Por ahí han debido comenzar nuestros tratadistas, porque todavía a la hora presente lo ignoramos. ¿En qué se diferencia el Municipio vascongado del tipo general español; el castellano, del asturiano o del catalán; el serrano, del llanero; el industrial, del ganadero o del agrícola o del mixto; el compuesto de aldeas diseminadas, del formado por grandes agrupaciones de población? ¿Qué subsiste del antiguo Concejo y por qué subsiste? ¿Qué ha desaparecido de él y a virtud de qué causa? ¿Qué efectos ha producido esas mutilaciones del organismo tradicional, y cómo podrán en su caso restaurarse? ¿Por qué no se han asimilado las reformas introducidas en las llamadas leyes modernas y en algunas otras leyes emparentadas con ellas? ¿Qué practicas ha discurrecido la costumbre de los Ayuntamientos para adoptar esas leyes formalmente, exteriormente esas leyes a sus hábitos y modo de ser y dejar cumplidos en apariencia algunos de sus preceptos? Todas estas cuestiones previas y otras muchas más habrán de estudiarse muy detenidamente antes de aventurarse a formular un proyecto de ley municipal. Mientras se prefiera el procedimiento cómodo y confortable de escribir la ley con materiales pedidos al surtido inagotable de la fantasía, junto a la chimenea de la Casa de Correos, sin otra inspiración que el ruido ensordecedor de la Puerta del Sol; mientras no se resigne el legislador a escribir al dictado de las enseñanzas de los ancianos, de sus aldeas, secretarios, agentes y abogados, podrán salir en la *Gaceta* muchas y bien concertadas leyes, decora-

das  
mun  
com  
pio  
ésa  
sula  
pias

das con el apelativo de municipales; pero la ley municipal, la verdadera ley municipal, que refleja como claro espejo la fisonomía de nuestro Municipio y el genio peculiar de su constitución interna, ésa no acabará de salir y los pueblos de la Península vivirán como ahora viven: sin ley, por sus propias costumbres o por el arbitrio de sus regidores."



side  
com  
listo  
tion  
Mon  
Ciu  
al C  
de c  
vers  
Jen

## EXPERIENCIAS

*(Las referencias que siguen, y cuya utilidad consideramos ocioso encarecer, están tomadas de las comunicaciones dirigidas por los técnicos municipalistas y por las normas de Municipios a la Internationale des Villes, contestando al cuestionario de Montagu Harris al Congreso Internacional de Ciudades, verificado en París en 1925, de las hechas al Congreso de Londres de 1931, y de varios textos de obras consagradas al Gobierno Municipal en diversos países, tales como las de Lespes, Asheley, Jenks, Raiga, Félix, Munro, etc.)*



## EXPERIENCIAS

En las conferencias que siguen, y según se indica en el programa, se tratará de los aspectos más importantes de la vida cultural de Madrid, y de los esfuerzos que se han hecho para su desarrollo. En primer lugar, se hablará de la situación actual de la cultura en Madrid, y de los problemas que plantea. Después, se tratará de las experiencias que se han hecho en otros países, y de las lecciones que se pueden aprender de ellas. Finalmente, se hablará de las perspectivas futuras de la cultura en Madrid, y de los esfuerzos que se deben hacer para su desarrollo.

naci  
cion  
rect  
2  
y d  
pue  
rial  
el s  
nos,  
tre  
cinc  
no l  
de n  
com  
nies  
pue  
les y  
nes

## ALEMANIA

En Alemania coexisten dos sistemas de Gobernación local:

1.º El que se deriva del ejercicio de ciertas funciones locales por funcionarios y organizaciones directamente responsables ante el Poder Central.

2.º El Gobierno autónomo de la municipalidad y de las otras autoridades locales elegidas por el pueblo.

Cada sistema actúa sobre sus divisiones territoriales propias, divisiones que a veces coinciden.

Actualmente tienen derecho a ser electores, por el sistema de sufragio universal, todos los ciudadanos, variando la edad para ejercer este derecho entre veinte a veinticinco años, según los Estados.

Por regla general se señala la edad de los veinticinco años para ser miembro del Consejo local.

La Comuna (*Gemeinde*) es la unidad del Gobierno local, y es rural (*Landgemeinde*) o urbana.

La Comuna urbana y la ciudad (*Stadt*) disfrutan de mayor autonomía y tienen una organización más completa que la rural.

En ciertos Estados existen todavía los *Châtellenies* (*Gutsbezirke*); son una supervivencia local del pueblo germánico; se basan en los principios feudales y en ellas se reserva el dueño de la tierra funciones que competen a las entidades comunales.



La unidad de Gobierno local inmediatamente superior a la Comuna es el "Círculo" o "Distrito" (*Kreis*). Las ciudades cuya población excede de cierto número de habitantes no dependen del Círculo.

Por encima del Círculo está la Provincia, que abarca los Círculos urbanos y rurales.

En la mayoría de los Estados, las entidades locales autónomas disponen a la vez de un órgano representativo y de otro ejecutivo; el primero formado por un Consejo directamente elegido por el pueblo. Esos Consejos tienen la facultad de regir la administración y las finanzas de la Municipalidad, y de elegir el órgano ejecutivo, o sea, el *Préposé* o Alcalde (*Vorsteher*), en las Comunas rurales, y el Burgomaestre y el *Magistral* (Colegio nombrado por el Consejo urbano) en las ciudades, así como el Comité (*Ausschuss*), que es el instrumento apropiado para desempeñar los otros poderes.

El órgano ejecutivo, esté constituido por un individuo o por un Comité, tiene preferentemente carácter profesional, y de ordinario el período de su mandato es más largo que el del Consejo que lo elige, y del que es independiente en gran medida.

El burgomaestre alemán ocupa siempre una posición dominante. La duración de su mandato es por lo común de doce años, pudiendo ser reelegido. Percibe sueldo, dirige e inspecciona toda la administración urbana; se le considera con razón "el microcosmo" de la vida administrativa y de la actividad de la ciudad.

Las autoridades comunales están facultadas por la Ley para llevar a cabo cuantas iniciativas consideren útiles para la ciudad, con la condición de no invadir funciones especialmente asignadas a otras

autoridades y con la reserva de obtener, en la mayor parte de los casos, la aprobación de la autoridad, del *Círculo* o del *Distrito*.

En virtud de este principio, las autoridades locales tienen amplias atribuciones, pero las atinentes a la "policía" (en su más extensa acepción) se reservan a los agentes de la Administración local del Estado y su ejercicio se halla en manos de órganos ejecutivos profesionales. (Alcalde, burgomaestre, "magistrat", o Comités, según los casos.)

Además de estas facultades autónomas obligatorias y de otras voluntarias, las Comunas desempeñan ciertas funciones delegadas del Estado.

Al lado de estas entidades autónomas actúa la Administración local del Estado, aunque a veces la dirección de ambas radica en las mismas personas y en la misma organización.

Las funciones locales del Estado las desempeñan de ordinario funcionarios del Poder central, que, en ocasiones, están asistidos por Comités no profesionales. Comúnmente se ocupan de los asuntos de policía (de la seguridad del orden público, de la aplicación de leyes sobre higiene, de los reglamentos de construcción, de adoptar medidas preventivas contra epidemias, de la adulteración de alimentos). La inspección del Estado en los organismos autónomos la realiza valiéndose de dos o tres jerarquías de autoridades, a más del Ministerio correspondiente.

Las nuevas disposiciones del Gobierno prusiano insisten en que en este punto las facultades del Estado deben reducirse al mínimo.

Independientemente de este control, es corriente que, para evitar que los acuerdos administrativos vulneren las leyes, se sometan a la aprobación de



la Superioridad ciertas medidas, tales como las relativas a la publicación de estatutos particulares y a la emisión de empréstitos, a la enajenación de bienes comunales y otros semejantes. En algunos Estados, el Gobierno está facultado para disolver el Consejo comunal.

Las fuentes de ingreso de las Comunas son las siguientes:

a) Las rentas de los bienes comunales, especialmente de la tierra.

b) Los procedentes de determinados servicios municipales y de las Empresas municipalizadas.

c) Los céntimos adicionales sobre los impuestos gubernamentales.

d) Los subsidios del Tesoro público para atender a los servicios de policía, de socorro a los indigentes, de enseñanza, etc.

e) Las tasas sobre perros, espectáculos, viajes, etc.

Las relaciones en estos aspectos entre el Gobierno federal, los Estados y las Comunas, han variado bastante desde el advenimiento de la República. Antes, el Estado percibía el impuesto sobre la renta y autorizaba a las Comunas a cobrar tributos sobre las propiedades territoriales, los inmuebles y los beneficios de las Empresas, y a gravar con centésimas adicionales el impuesto sobre la renta. En Baviera y en otros Estados del Sur, el Estado retenía a la vez los impuestos territoriales y los impuestos sobre los inmuebles y sobre los beneficios, pero facultaba a los Municipios para cargar centésimas sobre dichos tributos.

La legislación de 1919 ha modificado completamente el sistema. La nueva constitución del Reich, elaborada en agosto de 1919, en Weimar, concede al Gobierno del Reich el derecho a dictar todas las leyes relativas a los impuestos para atender parcial o totalmente a las necesidades del Estado federal.

La ley tributaria del año 1920 autoriza al Gobierno a señalar los principios que han de regular los impuestos, a fin de garantizar los ingresos del Reich.

De otra parte, a los Estados y a las organizaciones locales se les ha privado del derecho a imponer tributos sobre las rentas, y centésimas adicionales sobre los impuestos del Reich. Ahora no pueden estatuirse sin consentimiento del Gobierno federal. Además, ciertos impuestos directos que antes cobraban las autoridades locales han sido traspasados al Reich.

El Estado y las Comunas reciben, sin embargo, una parte de los impuestos imperiales sobre la renta y las Sociedades, sobre el nuevo establecido sobre la cifra de negocios.

El impuesto territorial, el impuesto sobre los inmuebles y el impuesto industrial se han reservado expresamente al Estado y a las Comunas.

El nuevo régimen contributivo permite a los Municipios percibir el tributo de *plus valía*, imponer derechos considerables sobre las bebidas y gravar con centésimas adicionales las tasas sobre los alquileres, y les requiere para establecer una tasa sobre espectáculos.

Autorízaseles asimismo para imponer una tasa de lujo sobre las viviendas de la clase rica, determi-



nándose la calidad de la vivienda por el número de personas que la habitan.

Del examen de los sistemas de Gobierno urbano existente en los diferentes Estados se infiere que se puede clasificar en seis grupos, cuyas características son:

GRUPO PRIMERO: Municipios con dos organismos directivos, ambos con capacidad para adoptar resoluciones. El más reducido (ejecutivo) tiene la inspección superior y está presidido por el burgomaestre (sistema de colegio de esquivinos, *Echevinal* o de "magistrat", en Prusia, y de Hesse).

GRUPO SEGUNDO: Municipios con dos organismos con derecho a adoptar acuerdos, y ambos presididos por el burgomaestre (Baden).

GRUPO TERCERO: Municipios con dos organismos, de los que sólo uno tiene la facultad de adoptar resoluciones, y el otro es puramente ejecutivo (Mecklemburgo, Schwerin, Oldenburgo y algunas ciudades de Sajonia).

GRUPO CUARTO: Municipios con un organismo con derecho a adoptar resoluciones, presidido por el burgomaestre, que ejerce el Poder ejecutivo con gran amplitud de facultades (sistema de burgomaestre de Prusia, de Hesse y Anhalt).

GRUPO QUINTO: Municipios con un organismo con todas las atribuciones, presidido por el burgomaestre (Baviera y Wurtemberg).

GRUPO SEXTO: Municipios con un organismo, con presidente elegido por el burgomaestre, que se limita a ejercer el Poder ejecutivo (Sajonia y Turinga).

## PRUSIA

La Constitución de 1919 ha dividido Prusia en 14 provincias, comprendiendo entre ellas el Gran Berlín, que es también Municipio, y Hohenzollern, que es una pequeña zona que mide solamente 1.115 kilómetros cuadrados.

Cada provincia se divide en "Distritos de Gobierno". Estos se subdividen a su vez en "Círculos".

Funcionan 340 Círculos y 106 Municipios independientes de los "Círculos".

El número de Comunas urbanas adscrito a los Círculos era 1.102. El de Comunas rurales ascendía a 30.232. El de *châtellenies* a 12.257.

Los órganos ejecutivos del Círculo son el Landtag y el Comité del Círculo (*Kreisausschuss*), que constituyen el grado inferior de la jerarquía de las autoridades locales del Estado y desempeñan, al propio tiempo, las funciones de Tribunal administrativo de primera instancia.

Sobre el "Círculo" se halla el Distrito—de Gobierno o de Regencia—(*Regierungs*). Cada Distrito comprende varios Círculos. Al frente del distrito se halla un funcionario profesional de nombramiento del Gobierno, el Presidente de la Regencia (*Regierungs-Präsident*) está al frente del Consejo de Regencia, organismo integrado por funcionarios; el Comité del Distrito, que a su vez lo forman cuatro miembros no funcionarios, que elige cada seis años el Comité provincial. Este Comité es un tribunal administrativo y controla en cierta medida el servicio de policía, del que es principal responsable el Presidente de Regencia.



En el orden jerárquico ocupa el lugar inmediatamente superior el jefe de la organización provincial (*Ober-präsident*), cargo muy parecido al Gobernador civil de España y al prefecto francés, el Consejo provincial (*Provinzialrath*), formado por un alto funcionario y cinco miembros extraños a la administración y nombrados por el Comité provincial, ordinariamente, por períodos de seis años, y el Comité provincial, al que antes nos referimos.

Estos organismos están subordinados al Tribunal Supremo administrativo (*Oberverwaltungsgericht*) en lo que se refiere a sus funciones judiciales, y en las demás a los diversos Ministerios, en particular al del Interior.

El Cuerpo administrativo de una Comuna rural es el Consejo (*Gemeinde-vertretung*), compuesto, por lo menos, de seis miembros, elegidos por cuatro años. Sin embargo, si el número es inferior a 40 electores, no tienen necesidad de Consejo, a menos que lo acuerde expresamente; es administrado por la Asamblea general de los electores (*Gemeindeversammlung*).

Las Asambleas y los Consejos eligen un Alcalde (*Gemeindevorsther*), con mandato por cuatro años, que desempeña las funciones ejecutivas y que no percibe retribución. Nombran igualmente entre los electores de uno a seis esquivinos (*Schöffen*), también por cuatro años y sin retribución. En las Comunas, donde el Alcalde es al propio tiempo *Land-bürgermeister*, los esquivinos (equivalente a nuestros Tenientes de Alcalde o Concejales delegados de servicios) pueden serlo durante doce años y percibir sueldo.

Las facultades de los Consejos de las Comunas

rurales afectan principalmente a la limpieza de las calles, entretenimiento de las carreteras de interés local, socorro a los pobres, protección contra incendios y, a veces, la enseñanza.

Una Comuna rural puede convertirse, por regla general, en ciudad cuando toma carácter urbano y congrega más de 10.000 habitantes. Ello no obstante, existen bastantes ciudades de población inferior.

El sistema de las uniones de Comunas, llamado *Landbürgermeistereien* o *Aemter*, que ya hace tiempo se conocía en los territorios occidentales de Prusia, va a extenderse a todo el Estado.

Tiene por objeto formar, sin destruir la autonomía comunal, zonas administrativas lo suficientemente capaces para asegurar el funcionamiento de ciertos servicios que las pequeñas Comunas no pueden sostener por sí solas. Al frente hay un Consejo de 12 individuos, por lo menos, elegidos por el pueblo. El Presidente lo nombra el Consejo y está retribuido.

Las ciudades están gobernadas por un Consejo urbano (*Stadtverordnetenversammlung*), formado por un número variable de individuos (de 11 a 99), elegidos por cuatro años. Se conocen dos tipos de constituciones urbanas; en el primero, el órgano ejecutivo del Consejo urbano es el burgomaestre sólo, y en el segundo, el "magistrat" o colegio de esquivinos.

El burgomaestre es el órgano ejecutivo del Consejo urbano, donde no hay "magistrat", y donde existe se limita a presidirlo; en este caso, el Consejo urbano designa a uno de sus miembros para presidente.

El "magistrat" se compone de miembros retri-



buídos y no retribuidos; los primeros son funcionarios. El burgomaestre y los miembros retribuidos son nombrados por el Consejo urbano por doce años; los no retribuidos son elegidos por sufragio universal por los ciudadanos.

El número de miembros del “magistrat” es de dos a 30 ó 40, y se determina en cada caso por un decreto local; pero una tercera parte, al menos, deben ser miembros no retribuidos.

Las Municipalidades prusianas han hecho amplio uso de sus facultades. Explotan en gran escala los servicios públicos, y muchas ciudades son propietarias de considerables extensiones de terreno.

El Cuerpo representativo del Círculo es un Consejo (*Kreistag*), elegido por sufragio directo cada cuatrenio, por las ciudades dependientes del Círculo y las Uniones de Municipios rurales o las propias Comunas rurales, donde no existen Uniones.

El Consejo consta de 20 miembros en los Círculos, cuya población no excede de 30.000 almas, y en los de mayor número de habitantes, se elige un representante más, por cada 5.000, si los habitantes llegan a 50.000, y de uno por cada 10.000 si rebasa de esa cifra.

Preside el Consejo el Landrat, de nombramiento del Gobierno. También se vincula en este funcionario la presidencia del Comité del Círculo (*Kreisausschuss*), que es el órgano ejecutivo del Círculo, y que está formado por seis vocales.

La esfera de actividad del Círculo empieza donde termina la de la Comuna, y acaba donde empieza la de la provincia. Sus funciones principales son: formación de proyectos de construcciones de gran importancia, la enseñanza profesional superior, en

particular la relacionada con la agricultura, creación de bibliotecas, teatros, cinemas, hospitales y orfanatos de toda especie, ferrocarriles secundarios y tranvías, empresas, tales como las de abastecimiento de aguas, fábricas de gas y electricidad, talleres tipográficos, almacenes y bancos.

El radio de acción de las provincias en materia de administración autónoma local es muy limitado. La Asamblea provincial (*Provinzialantäg*), se compone de representantes elegidos por el Círculo cada cuatro años. Las Asambleas eligen su respectivo Comité (*Provinziallantsschuss*), con mandato por seis años, que su órgano ejecutivo.

Ocupanse estas Asambleas de procurar el mejoramiento social de la provincia, de cuidar los caminos de su respectiva demarcación, y pueden también fomentar la instalación de ferrocarriles secundarios e instituciones convenientes para el bien público y estimular el desenvolvimiento agrícola y de la enseñanza de las materias relacionadas con la agricultura.

Además de las organizaciones de Gobierno local de carácter ordinario (Municipio, Círculo, Provincia), la ley prusiana reconoce "uniones" *ad hoc* (*Zweckverbände*), cuyo objeto es ejercer corporativamente ciertas funciones específicas de la administración local, que las Comunas que integran la unión no están en aptitud de cumplir por sí solas. La actividad de estas organizaciones ha sido escasa hasta el presente. La más conocida es la unión de la cuenca del Ruhr.

La higiene pública, desde el punto de vista de "policía", depende de las autoridades locales del Estado.



Los Consejos urbanos tienen autoridad en materia sanitaria, en el sentido de que ejecutan trabajos de abastecimiento y evacuación de aguas, construyen hospitales, parques y espacios libres, etc. Cuando la población de una Comuna excede de 5.000 habitantes, debe nombrar un Comité, con el fin de que ayude a la Municipalidad a la aplicación de las leyes sobre higiene pública. En las Comunas pequeñas la formación de estos Comités es facultativa.

Los jefes de las provincias, asistidos por un Consejo especial, tienen a su cargo todos los ramos de enseñanza secundaria, y las autoridades de distrito, la primaria. La enseñanza depende del Poder central, y son órganos suyos los Comités escolares locales. Estos Comités se componen de miembros del Consejo comunal, de funcionarios y de otras personalidades, y su misión es ejercer una inspección directa sobre las escuelas.

Por lo que se refiere a las comunicaciones, los Ayuntamientos atienden únicamente las de carácter comunal.

La organización de la asistencia pública descansa en las provincias en asociaciones de las autoridades locales, y en las zonas más reducidas, en un Comité del Consejo comunal. Los Consejos urbanos pueden crear o subvencionar asilos, hospitales, orfanatos y demás instituciones semejantes.

En las Comunas rurales las funciones de policía las ejercen los Alcaldes y los jefes locales del servicio, bajo la dirección del Amtsvorsteher. En las pequeñas ciudades las funciones de policía revisten ordinariamente carácter municipal; es decir, el burgomaestre actúa como jefe de policía, en concepto de representante del Estado. En las grandes ciuda-

des, la organización de la policía del Estado está, por lo general, separada de la administración municipal, y el personal lo nombra directamente el Gobierno.

Cuando la administración de policía depende de las autoridades locales, las Comunas atienden a sus gastos. En donde está en manos de funcionarios del Estado, las Comunas sólo pagan la tercera parte.

## S A J O N I A

Para los efectos administrativos, Sajonia se divide en cinco Círculos (*Kreishauptmannschaften*). Hay cinco ciudades independientes de los Círculos que, a su vez, se subdividen en 29 zonas (*Amtchauptmannschaften*). Hay 3.000 Municipios.

En las Comunas los acuerdos relativos a la administración o policía no pueden ser adoptados más que por el Consejo comunal (*Gemeinderverordneten*), que consta de siete a 75 miembros, según la población, elegidos cada tres años, por el sistema de representación proporcional por escrutinio secreto. Disfrutan del derecho del voto los ciudadanos de ambos sexos que han cumplido veinte años.

Los Consejos comunales eligen el órgano ejecutivo comunal (*Gemeindarat*), que despacha los asuntos corrientes de la Comuna.

En principio, el burgomaestre es el único órgano ejecutivo comunal; pero los esquivinos pueden, igualmente, ser nombrados miembros del ejecutivo.

Todo alemán, sin distinción de sexo, que haya cumplido los veinte años y que tenga su domicilio o residencia habitual en la Comuna y sea ciudadano



del Reich, puede ser elegido individuo de la corporación comunal; pero es necesario haber cumplido veinticinco años para ser Alcalde o miembro del Cuerpo ejecutivo del Consejo.

Los Alcaldes y los miembros profesionales del Cuerpo ejecutivo son elegidos cada seis años, los demás cada tres, y unos y otros por el Consejo comunal.

Pueden ser reelegidos por el período máximo de doce años.

La ley no exige condiciones especiales para ser Alcalde o miembro profesional del Cuerpo ejecutivo; mas, en algunas grandes Comunas, si ningún miembro del ejecutivo es competente para "magistrat", o desempeñar las otras altas funciones administrativas, procederá nombrar un funcionario apto para tales cometidos.

Los representantes comunales y los Consejos ejecutivos se eligen sin la intervención del Estado. Sin embargo, el Estado puede anular la elección de Alcalde o adjunto, responsable de la administración de policía, cuando las personas nombradas carezcan de condiciones de elegibilidad o incurran en faltas que las incapaciten para ejercer el cargo.

Las propuestas para modificar los estatutos han de dirigirse al Ministerio del Interior, por conducto de las autoridades correspondientes. En ciertos casos, las Comunas pueden, de acuerdo con el Comité ejecutivo, adoptar resoluciones sobre este particular; ahora, si la proposición implica una reforma completa de las condiciones de la Comuna, y una décima parte de los habitantes afectados por la disgregación o fusión se oponen, hay que convocar un referéndum, y si la mayoría vota en contra, el

acuerdo queda sin efecto y no puede volver a tratarse del asunto hasta que se renueven los Ayuntamientos.

Si alguna Comuna de menos de 20.000 habitantes acuerda independizarse del Distrito, el Ministro del Interior debe abrir una información sobre la solvencia económica de la Comuna y sobre las repercusiones que la separación tendrá en la vida del Estado.

Las Comunas deben adoptar, dentro de los límites de sus atribuciones, las medidas que estimen pertinentes para favorecer su desenvolvimiento económico y procurar el bienestar de sus administrados. Han de cumplir los cometidos del Reich, del Estado y de otros organismos oficiales superiores. También han de ocuparse de los diferentes asuntos públicos, que son de su peculiar incumbencia, tales como la aplicación de la ley de pobres, las de carácter social, las de higiene pública, servicio veterinario, comunicaciones locales, mercados, vivienda, construcción, protección contra incendios y policía comunal.

Las pequeñas Comunas ejercen más limitadamente las funciones del Estado. Ocúpanse de los servicios que se refieren a la seguridad de las personas y de la propiedad, a la construcción de carreteras, policía sanitaria y de costumbres, incendios, asistencia social, etc.

Las Comunas pueden asociarse para el cumplimiento de los servicios que son de su incumbencia, debiendo someter su propósito a la aprobación de las autoridades superiores, que pueden impedir las, por los procedimientos y motivos preceptuados en la Ley.

El control de los Cuerpos administrativos autó-



nomos lo ejercen las autoridades del Estado, el *Amtshauptmannschaft* y el *Kreishauptmannschaft*, organismos cuyos miembros no son funcionarios y que actúan bajo la presidencia de un funcionario de nombramiento del Gobierno.

El control se circunscribe a constreñir a las entidades autónomas a que observen las leyes del Estado y a que cumplan las obligaciones que le corresponden.

Contra las decisiones desfavorables de los órganos de control pueden recurrir los Municipios ante la Cámara Comunal, integrada por los miembros que elige el Lantang (Parlamento del Estado sajón), y representantes de los Cuerpos ejecutivos y representativos comunales y presidida por la persona que nombra el Ministro del Interior.

El Ministro del Interior tiene el derecho de revocar las decisiones de la Cámara comunal.

El mismo procedimiento sigue en la aplicación del control financiero.

El poder general de control del Ministro del Interior se reduce a señalar normas de carácter general para el mejor cumplimiento de las leyes, dentro de los preceptos constitucionales, y a enviar comisiones inspectoras a los Municipios cuando los intereses locales confiados a su administración se hallen en evidente riesgo.

El vecino que se crea lesionado por los acuerdos de las autoridades locales, puede apelar a la Superioridad, y si no es atendido puede recurrir ante el Tribunal administrativo.

Cubren sus gastos las Comunas mediante los ingresos que les proporciona el impuesto comunal so-

bre las rentas, el impuesto territorial comunal y el de las utilidades de las Empresas particulares.

Al presente se alimentan con la distribución final de los impuestos del Reich y de algunas tasas de menos importancia. (Tributos sobre el alcohol, sobre alquileres, espectáculos, etc.)

Jerárquicamente, sobre la Comuna está la Unión de diez (*Bezirksverband*), que equivale al Círculo prusiano, y territorialmente, coincide con el Círculo administrativo del Estado.

El Consejo de distrito (*Bezirkstag*) es elegido por los representantes comunales del distrito. El Consejo designa el Comité (*Bezirksausschuss*), que desempeña las funciones ejecutivas.

El presidente del distrito (*Amtshauptmann*) lo nombra el Gobierno. Las autoridades del distrito pueden proponer candidatos para ese cargo, cuando se produce vacante. También tienen la facultad de proponer al Gobierno la destitución; pero esta facultad no la pueden ejercer mas que una vez cada seis años.

Los poderes de la administración autónoma de las autoridades locales de grado superior (Uniones de distrito) están específicamente determinadas en la ley, a fin de evitar pugnas con la administración comunal. Los cometidos asignados a las referidas autoridades son: a), funciones obligatorias (beneficencia, asistencia a los enfermos hospitalizados, subsidios para construcción de caminos y la asistencia pública en general; b), funciones facultativas (organización de socorros para pobres y enfermos, salubridad pública, construcción de caminos, enseñanza superior y técnica, creación de cajas de ahorros, ayuda financiera a las Comunidades necesitadas, subven-





ciones a empresas de transporte y empresas semejantes).

Las Uniones de distrito no se ocupan de los servicios del Estado. En estas materias el único competente es el presidente, como autoridad que permanentemente representa al Estado, pues es a la vez que presidente funcionario público.

## WURTEMBER

Dsde el punto de vista administrativo local, Wurtemberg se divide en 890 centros administrativos comunales (*Gemeindeverwaltungsezirke*), que se agrupan como sigue:

Grandes ciudades: Las de más de 50.000 habitantes.

Ciudades medianas: Las de más de 10.000 habitantes.

Pequeñas ciudades y Comunas rurales.

Las pequeñas ciudades y Comunas rurales se subdividen en tres clases: primera, de 4.000 a 10.000 habitantes; segunda, de más de 4.000 habitantes; tercera, de menos de 1.000 habitantes.

La diversidad de población y de superficie no significa la existencia de diferencias esenciales en las facultades de las autoridades locales ni en el reparto de las tasas. Salvo algunas variaciones insignificantes, la ley de Administración local es uniforme para todas las Comunas. Para llevar a efecto la fusión de dos o más Comunas es necesario que la autorice el Ministro del Interior y la conformidad de ellas. También lo es para crear nuevas Comunas.

El Consejo comunal (*Gemeinderat*) es un Cuer-

po constituido por seis a 72 miembros, según la población. En ciertos casos, el número de miembros, que siempre ha de ser par, es determinado por su reglamento comunal.

Los alemanes que han cumplido veinticinco años, que no estén privados del derecho de sufragio y que lleven, por lo menos, seis meses de residencia en el lugar, pueden ser electores y ser elegidos para cargos edilicios.

El Consejo comunal es elegido por seis años y se renueva por mitad cada tres. Sus miembros pueden ser reelegidos.

Las autoridades del Estado no intervienen en las elecciones del Consejo comunal; pero las de los Alcaldes han de ser sancionadas por la Superioridad.

En las Comunas de poblaciones de más de 1.000 habitantes, el reglamento de la Municipalidad puede autorizar la creación de "divisiones", formadas cada una de cinco individuos, por lo menos, que asumen las funciones del Consejo comunal, en la labor que a dicho Consejo compete. Las personas que no pertenezcan al Consejo no pueden pertenecer a las "divisiones".

El Consejo puede nombrar Comisiones permanentes o temporales, formadas por los individuos de su seno, con objeto de preparar los trabajos de la corporación.

En las ciudades de más de 10.000 habitantes pueden pertenecer a dichas Comisiones personas que no sean concejales. Los presidentes de las Comisiones han de ser miembros del Consejo.

Las funciones obligatorias de las Comunas son: la administración de los bienes comunales, de la policía, de los asilos de pobres, de la enseñanza, fijación



de impuestos, arreglo de las vías públicas y seguros sociales.

Ejercen también otras funciones, pero éstas son facultativas, tales como el establecimiento de baños, la explotación de tranvías, vigilancia de la enseñanza superior, construcción y explotación de teatros municipales, fundación de casas de socorro, suministro de gas y electricidad, etc.

El cuidado de la higiene pública corresponde también a las Comunas, que pueden actuar libremente; pero en ciertas circunstancias han de adaptarse a las medidas que dicte la Superioridad.

La organización local de la policía está en manos de la Comuna por virtud de la ley; pero en las ciudades de más de 10.000 habitantes, las atribuciones superiores (seguridad pública y policía criminal) se reservan a los funcionarios del Estado. Con estas excepciones, toda función de policía depende del Alcalde. La formalización de los reglamentos depende de los Consejos comunales.

Contra las resoluciones del Municipio pueden alzarse los particulares cuando les irroguen perjuicios o violen sus derechos.

Los Municipios subvienen a sus gastos mediante los siguientes ingresos:

1.º Los de rentas de bienes comunales y los de las Empresas comunales.

2.º Los de las contribuciones y tasas pagadas por los vecinos, para atender al desenvolvimiento regular de las instituciones y los demás servicios de higiene pública. Las contribuciones recaen sobre los propietarios de bienes territoriales y de los inmuebles, sobre los industriales que obtienen ventajas económicas de las instituciones y de los servicios

de la Comuna y sobre los que se valen de esas instituciones y servicios.

3.º Los procedentes de trabajos oficiales realizados por funcionarios comunales en servicio de un particular.

4.º Los de la participación de la Comuna en los impuestos del Estado.

5.º Los de las centésimas adicionales sobre los impuestos del Estado.

6.º Los de las tasas comunales que estatuyen las autoridades centrales del Estado.

7.º Los de los subsidios del Reich y del Estado.

Si estos ingresos (1 a 7) no son suficientes para cubrir los gastos de las Comunas, pueden apelar a estos otros:

8.º Una tasa para cubrir el *déficit*, sobre los aumentos del valor de terrenos e inmuebles, y sobre los tributos industriales, en proporción a su cuantía, sobre los impuestos territoriales y sobre las tasas inmobiliarias e industriales que abonan al Estado.

9.º Emisión de empréstitos, siempre que no se destinen a satisfacer necesidades y gastos corrientes.

Las administraciones comunales están bajo el control del Estado.

Las autoridades encargadas de ejercerlo tienen derecho a examinar, a instancias de los particulares, toda orden o resolución de la autoridad comunal. Además, ciertos acuerdos del Consejo comunal para ser firmes deben ser ratificados por la Superioridad; tal acontece, por ejemplo, con los de enajenación, permuta o hipoteca de bienes territoriales, imposición de nuevas obligaciones permanentes



(Cajas de Ahorro, Casa de Caridad, distribución de propiedades comunales entre los vecinos, establecimientos de nuevos impuestos, imposición de tasas sobre servicios comunales, emisión de bonos al portador, aumento de la deuda municipal, etc.). Otra forma de control es la aprobación que ha de prestar el Estado al nombramiento de Alcalde.

La inspección del Estado se limita a examinar:

1.º Si las Comunas vulneran con sus acuerdos los poderes legales.

2.º Si cumplen las obligaciones prescritas por la ley.

3.º Si observan el procedimiento legal para tramitar los asuntos de la administración.

## BAVIERA

Divídese Baviera en ocho Círculos de Gobierno (*Kreisregierungen*), y éstos en 163 zonas. Municipalmente, también se divide en ocho Círculos, cuyos límites coinciden con los de Gobierno.

Estos Círculos se subdividen en distritos (*Bezirke*); hay en total 7.968 Comunas, de las cuales 7.783 cuentan menos de 3.000 habitantes.

Hay 26 ciudades que dependen directamente de la autoridad del Círculo, en vez de la de los distritos. Algunas de estas ciudades son de poca población.

Tienen derecho de sufragio los ciudadanos de ambos sexos (de nacionalidad bávara) que hayan cumplido los veinte años y que residan en la Comuna donde votan con doce meses de antelación, por lo menos.

Con arreglo al sistema municipal bávaro, al frente de la Comuna hay un Consejo único (*Stadtrat* o *Gemeinderat*) con plenos poderes, un órgano ejecutivo y un burgomaestre, elegido directamente por el pueblo.

Los miembros del Consejo comunal son elegidos por un período de diez años, como máximo, y deben tener veinticinco años de edad, por lo menos, y su número puede llegar hasta 50.

Los cargos de adjuntos se reservan a profesionales, que en los Consejos no tienen voz, más que en los debates relativos a su cometido particular.

Los Ayuntamientos bávaros no tienen derecho a imponer tributos directamente por su propia iniciativa; pero están autorizados para gravar con céntimas adicionales los impuestos del Estado sobre las propiedades territoriales, sobre los inmuebles y sobre las Sociedades mercantiles e industriales.

Estos céntimos adicionales no pueden sobrepasar del 600 por 100 en los impuestos territoriales y del 400 en los demás.

Las municipalidades pueden imponer tributos sobre la *plus valía*, los viajeros, espectáculos, perros, la venta de licores y, en algunas Comunas, pueden acordar otras tasas.

Ofrece interés el siguiente cotejo entre la proporción de los ingresos de las diferentes ciudades de Prusia y de Baviera (año 1924):

	Prusia	Baviera
1.º Beneficios de Empresas comunales .....	11,0	21,3
2.º Impuesto sobre la renta de las Sociedades .....	24,2	15,3



	Rusia	Baviera
3.º Tasas sobre las transacciones en Bolsa .....	6,7	5,1
4.º Impuestos sobre propiedades territoriales y los inmuebles.....	17,1	10,5
5.º Tasas sobre los alquileres.....	8,9	0,0
6.º Tasas sobre las Empresas.....	20,1	17,0
7.º Tasas indirectas .....	12,0	12,6
8.º Rentas de propiedades comunales	0,0	11,0
9.º Excedentes del año anterior.....	0,0	7,0
	100,0	100,0

## B A D E N

La Ordenanza comunal de 1921 ha estatuido un sistema que difiere bastante del de los otros Estados alemanes. En virtud de este sistema, figura a la cabeza de la Administración local un *Comité de burgueses (Bürgerausschuss)*, elegido por cuatro años, con arreglo al sistema de la representación proporcional; exigiéndose para ser elector la edad de veinte años y seis meses de permanencia en la localidad, y para ser miembro del Comité, haber cumplido veinticinco años. El número de miembros (*Stadtverordneten*) varía entre 24 y 84, según la población. Esta última cifra rige en las poblaciones de más de 20.000 habitantes.

Además de esos miembros forman el Comité el burgomaestre, los adjuntos y los miembros retribuidos del Consejo urbano.

El Consejo urbano (*Stadtrat*) lo integran el burgomaestre, sus adjuntos y de seis a 24 miembros sin sueldo y otro cierto número de miembros retri-

buídos. Estos son elegidos por el Comité de burgueses; los consejeros que no cobran los nombran los *Stadtordneten* con arreglo al sistema de representación proporcional. La duración del mandato de los miembros del Consejo (estén o no retribuidos) es de cuatro años.

El Burgomaestre es elegido por el *Comité de burgueses* cada nueve años. Preside el Comité de burgueses y el Consejo urbano, así como todos los Subcomités. Debe preparar las resoluciones del Consejo y dirigir la administración.

Una de las particularidades del sistema de Baden consiste en que la mayor parte de los acuerdos del Consejo urbano—el organismo superior—, para ser valederos, han de ser aprobados por el Comité de burgueses y que éste resuelve si su aprobación es necesaria en cada caso particular no previsto expresamente por los estatutos en vigor. El derecho de iniciativa pertenece al Comité urbano; pero no pueden llevar a la práctica las iniciativas sin el consentimiento del Comité de burgueses, aunque se trate de la ejecución de iniciativas ya aprobadas por dicho Comité.

Antes de ser sometidas al Comité de burgueses las resoluciones del Consejo urbano son examinadas por un Subcomité del Comité que se denomina *Vorstand*, organismo elegido por los *Stadtverordneten* de entre sus miembros.



## AUSTRIA

La República austríaca está dividida en nueve provincias, y al frente de cada provincia hay una Asamblea provincial (*Landesversammlung*) elegida por sufragio universal por los ciudadanos que han cumplido veinte años. La Asamblea nombra un *Comité provincial* (*Landessanssenuß*). Para los efectos de administración local, las provincias se subdividen en Distritos administrativos (*Berirkshauptmannschaften*); al frente de ellos hay un *Comité de distrito*. El número de Distritos es 113.

En Austria hay 3.913 Comunas (*Gemeinden*). En cada Comuna hay un Consejo comunal (*Gemeinderat*) elegido por cinco años directamente por el pueblo. El Burgomaestre (*Bürgermeister*) y su adjunto y los otros jefes de Administración local no son, como en Prusia, funcionarios profesionales, sino miembros ordinarios del Consejo comunal, elegidos por el propio Consejo y por el mismo tiempo que los consejeros.

Pero los jefes de los ramos de la administración son, durante su mandato, responsables de la dirección de los servicios en el ramo especial que se les confía; están asistidos por un *Comité especial* (*Fachausschüsse*). A la cabeza de la administración general interna se halla un funcionario denominado *Magistrat-deiktor*.

Para atender a las necesidades comunales pueden aplicarse tasas sobre la propiedad inmobiliaria, aunque en ciertas provincias esta facultad se reserva a las autoridades provinciales. Las tasas máxi-

mas varían: la más elevada es del 200 por 100, en tanto que la más reducida (en Viena, Austria Baja y el Tirol) es del 30 al 100 por 100. Existe también una tasa especial sobre ciertas propiedades, cuya vigencia máxima es de diez años. En algunas provincias se imponen centésimas adicionales (del 60 al 90 por 100) sobre las apuestas.

Por virtud de la Ley de 1924, que regula las finanzas municipales, se concede a los Ayuntamientos los siguientes recursos: impuestos sobre las rentas (25 por 100); impuestos sobre la cerveza, vinos y licores (15 por 100); impuestos sobre los vinos espumosos (80 por 100); impuestos sobre los inmuebles y sobre la *plus valía* (80 por 100); y tasas sobre la cifra de negocios (20 por 100).

La situación de las finanzas comunales en Austria es bastante incierta, debido, principalmente, a las exigencias del Poder central, que, en su afán de allegar recursos para atender a las necesidades del Estado, cercena los ingresos de las haciendas locales.

La ciudad de Viena se halla en una situación especialísima; es, a la vez, una provincia y un Municipio. Tiene una Asamblea de 165 miembros, que eligen de su seno el *Consejo de la ciudad* (*Stadtrat*), compuesto de 21 miembros, del Burgomaestre y sus dos adjuntos. Estos son nombrados por la Asamblea comunal y forman el Cuerpo ejecutivo, el "Magistrat". El Consejo comunal puede adoptar resoluciones sobre todas las materias que no estén expresamente atribuidas a los miembros comunales o al *Magistrat*. Nombra a los funcionarios o empleados a propuesta del *Magistrat*. Sus funciones son idénticas a las del ejecutivo del Consejo comunal.



## BELGICA

El régimen municipal de Bélgica en vigor data del año 1919. Concede el derecho de sufragio para la provisión de cargos edilicios a todos los ciudadanos de ambos sexos que hayan cumplido veinte años, domiciliados en la Comuna desde lo menos seis meses antes de la elección y que gocen de la plenitud de sus derechos. El voto es obligatorio.

Hay en Bélgica 2.636 Municipios, y aunque la cifra de sus poblaciones es muy varia, no hay apenas diferencias desde el punto de vista legal. La Ley es casi idéntica para todos. Adviértense pequeñas variaciones en algunos extremos, en particular en lo que respecta a los reglamentos para la construcción. Algunas grandes ciudades, como Bruselas y Lieja tienen servicios mancomunados con el grupo de Municipios de la aglomeración urbana. El Burgomaestre (Alcalde) es el representante de la Corona y, al mismo tiempo, el jefe ejecutivo del Consejo comunal; lo nombra el Rey, por regla general, entre los miembros del Concejo, pero con intervención de la Diputación permanente del Consejo provincial; pueden elegirlo entre ciudadanos ajenos al Concejo. Ejercen sus funciones durante seis años y su retribución la fija el Consejo municipal.

Como representante de la Corona, el Burgomaestre está encargado de velar por la ejecución de las Leyes y Decretos del Reino y de las provinciales. Tiene también la función de Registrador del Estado civil y la Jefatura local de policía.

El Consejo comunal está formado por Concejales

les elegidos cada seis años sobre la base de la representación proporcional, constituyendo cada Municipio una sola unidad electoral, excepto Bruselas, donde, por virtud de una disposición especial, la ciudad elige 39 Concejales y 11 los territorios anexionados en 1921.

Para ser elegible es necesario tener la nacionalidad belga, veinticinco años cumplidos y estar domiciliado en la Comuna. En los Municipios de menos de 700 habitantes no se exige esta última condición. No son elegibles los Gobernadores de provincias, los miembros de la Diputación permanente, los funcionarios provinciales y comunales; tampoco pueden ser Concejales simultáneamente dos personas entre las que haya grado de parentesco; no se puede ser Concejales en dos Municipios a la vez. El número de Consejeros, incluidos el Burgomaestre y los esquivinos, varían entre siete a 45, según que la población sea inferior a 1.000 habitantes o superior a esta cifra.

El cargo de Consejero es gratuito (no el de esquivino), pero con el asentimiento de la Diputación permanente cabe conceder dietas; desde luego, está consentido señalar dietas por asistencia a las reuniones del Ayuntamiento y del Consejo municipal.

El Consejo municipal se reúne siempre que los asuntos lo requieren. El Burgomaestre preside el Consejo y tiene voz en las deliberaciones, salvo el caso en que no pertenezca al Consejo. Las sesiones deberán ser públicas cuando se debatan cuestiones relativas a las finanzas, a menos que las dos terceras partes de los miembros presentes resuelvan que se celebren a puerta cerrada. Las cuestiones personales habrán de ser tratadas en sesión secreta,



En general, las sesiones son públicas, excepto cuando la Ley determina que se celebren de otra manera.

El Consejo ha de ocuparse de todos los asuntos de interés comunal y adoptar los acuerdos que considere pertinentes sin someterlos a la Superioridad. Está facultado para hacer reglamentos comunales sobre policía, instituciones, servicios, trabajos públicos y propiedades de la villa y demás materias propias de su competencia. Los reglamentos se elevarán a la Superioridad para su aprobación, salvo disposiciones especiales. El reglamento de Policía no podrá vulnerar en sus preceptos las leyes y reglamentos de las autoridades centrales ni provinciales. Ha de basarse sobre el principio de mantener el orden y la paz, y la seguridad pública, adaptándose a las normas de la Constitución. Si no se adaptan, los Tribunales prohíben su aplicación.

El Colegio del *Burgomaestre y los esquivinos* constituyen el Comité ejecutivo de la Comuna. El Burgomaestre desempeña la presidencia y tiene voz deliberativa. También forma parte del Colegio el Secretario del Ayuntamiento. Los esquivinos son elegidos por el Consejo comunal dentro de su seno, y su mandato dura seis años.

Actualmente hay dos esquivinos en las Comunas de menos de 10.000 almas, y de tres a siete en los Municipios más importantes; pueden recibir la remuneración que les señale el Consejo comunal. Los miembros de estos Colegios son solidariamente responsables de la gestión global, mas en la práctica actúan con frecuencia aisladamente en el desempeño de sus atribuciones, y entonces su responsabilidad es individual.



Los acuerdos adoptados en el Concejo que se consideren perjudiciales a los intereses generales de la ciudad puede suspenderlos el Gobernador y anularlos el Rey.

El *Secretario comunal* es nombrado y puede ser suspendido y destituido por el Concejo comunal, con la aprobación de la Diputación permanente.

El Secretario destituido puede apelar de la medida ante el Rey. No es agente de la autoridad central; es simplemente un funcionario municipal, encargado de la dirección administrativa de la Comuna. En las grandes ciudades el cargo es importante y muy complejo su cometido; en las pequeñas poblaciones es el guía y ayuda del Burgomaestre, que frecuentemente es poco versado en cuestiones administrativas. El Secretario contrae las responsabilidades propias de su función.

En las Comunas funcionan instituciones especiales con personalidad jurídica y que actúan autónomamente, aunque siempre bajo la vigilancia de las autoridades locales y, en ciertos casos, vinculando la presidencia en el cargo de Burgomaestre. De estos organismos dependen las instituciones de beneficencia: hospitales civiles, refugios para ancianos, Montes de Piedad, etc. Sus presupuestos se someten a la aprobación de la autoridad local, y cuando sus recursos son insuficientes, el Municipio suple el déficit.

Bélgica está dividida en nueve provincias, a cuyo frente hay un Gobernador, que nombra el Rey, a propuesta del Consejo de Ministros. El cargo es ordinariamente político. La gendarmería está bajo sus órdenes inmediatas y es el responsable del orden dentro de la demarcación sometida a su mando.



Para la administración de la provincia existe un Consejo de 44 a 93 miembros, elegidos por sufragio universal, con arreglo a las normas de los demás puestos electivos. El cargo es gratuito, aunque pueden percibir dietas por viáticos y residencia. El mando dura cuatro años.

Las atribuciones más salientes del Consejo provincial son: construcción y entretenimiento de caminos provinciales y comunales, instalación y vigilancia de los abastecimientos de aguas, protección contra epidemias y epizootias y sostenimiento de ciertas instituciones de asistencia social y de instrucción, como colegio de sordomudos, escuelas técnicas, institutos de segunda enseñanza, etc.

El Consejo elige de su seno una Diputación permanente, integrada por seis diputados, y cuya presidencia ocupa el Gobernador. Se renueva cada dos años. A los miembros de la permanente les asignan 4.000 francos, de los que cobran 2.000, desde luego; con los otros 2.000 se constituye un fondo para abonar trimestralmente las dietas que cada diputado devengue por razón de su asistencia a las sesiones. Los que residen fuera de la población donde se reúne la permanente perciben dietas por desplazamiento.

La Permanente, es, a la vez, agente del Poder Central, órgano ejecutivo de la Diputación y tribunal administrativo. Sus sesiones son, por lo corriente, privadas.

Ordinariamente, los asuntos provinciales atraviesan estas tres fases:

- a) Su examen y preparación por el Gobernador y por el personal de sus oficinas.
- b) Discusión y resolución por el Consejo o por la Permanente,

c) Ejecución de lo acordado por el Gobernador. En algunos casos, en particular cuando el Gobernador no interviene, suple sus funciones la Permanente.

Resérvanse a la Permanente ciertas funciones de control sobre los Ayuntamientos, pudiendo, en determinadas circunstancias, sugerirles enmiendas para las resoluciones ilegales.

Actúa, además, según hemos dicho, como tribunal administrativo, siendo recurribles sus fallos ante el Tribunal de Casación.

El Rey está facultado para anular las decisiones del Consejo y de la Permanente, contrarias a los preceptos legales o al interés general.

Los presupuestos, tasas e impuestos que acuerden han de ser sometidos a la sanción del Gobernador.

Las provincias se dividen en distritos (*arrondissement*) administrativos. En cada uno hay un representante del Poder central, de nombramiento gubernativo, que se denomina Comisario de *arrondissement* y que equivale al subprefecto francés. El cargo es de escasa importancia. El Comisario ejerce el control sobre las Comunas de menos de 5.000 habitantes que no sean cabecera de distrito. Estos se subdividen en cantones, que son, al propio tiempo, distritos judiciales y circunscripciones electorales, a los efectos de elegir los miembros del Consejo provincial.

Los Municipios obtienen parte de sus ingresos de un fondo especial establecido por el Estado, que desde junio de 1922 se nutre de un subsidio anual a cargo del Tesoro, cuya cuantía ascendía a 103.150.000 francos, y de un cuarto del importe to-



tal de la tasa profesional percibida sobre los sueldos, salarios y pensiones.

El reparto de estos fondos y su aplicación es objeto de constantes modificaciones.

En enero de 1924 los fondos fueron repartidos así: cuatro décimas, proporcionalmente al valor de los terrenos edificados; una décima, proporcionalmente al valor de los terrenos sin edificar; 17 décimas, proporcionalmente a la población; una décima, proporcionalmente consagrada a los gastos de enseñanza profesional y a la asistencia pública.

Los Municipios tienen otras participaciones en ciertos impuestos directos del Estado; éstos pueden aumentar en cierta medida su participación en esos impuestos con los céntimos adicionales. Una parte de la tasa sobre los vehículos de motor, establecida por la Ley de 1923, se destina a los Municipios, en parte, en razón de la residencia de los contribuyentes por este concepto, y, en parte también, por las sumas destinadas por los Municipios a la construcción, mejoramiento y conservación de los caminos.

Las tasas comunales pueden introducirse con la aprobación del Rey sobre materias no gravadas por impuestos del Estado, y que no estén exentos de tributación por la Ley. Ejemplo de esas tasas son las de los perros, la de bebidas alcohólicas y la de fuerza motriz, la de personal de los establecimientos industriales y comerciales y la de balcones.

El Consejo municipal discute los presupuestos en sesión pública, y luego de aprobados se abre una información a fin de atender las reclamaciones de los vecinos.

Los acuerdos del Consejo comunal para emitir empréstitos han de someterse a la Diputación per-



manente y al Rey, a menos que el importe de la operación sea menor de 500 francos o de una décima de los ingresos ordinarios, hasta el máximo de 50.000 francos, en cuyo caso es suficiente la aprobación de la Diputación permanente.

Ejerce el control financiero el Comisario de Distrito, el Gobernador, la Diputación permanente y el Rey. Los presupuestos anuales deben ser sometidos a la Diputación permanente para su aprobación definitiva.

Las provincias subvienen a sus gustos con los subsidios que le concede el Tesoro del Estado. Perciben un porcentaje de determinados tributos, tales como el de territorial, utilidades, sueldos y pensiones, vehículos de motor y, en algunos casos, se les otorga centésimas adicionales sobre ciertos impuestos, pero en proporción muy limitada.

Con autorización real pueden gravar la caza, armas de fuego, perros, caballos, coches, velocípedos y la venta de alcohol y de tabaco.

El servicio de higiene pública es función que corresponde a la autoridad comunal, y entra de lleno en la órbita de atribuciones de la policía local.

La enseñanza primaria depende de las autoridades locales, que gozan de gran autonomía en esta materia, y subvienen a sus gastos con el auxilio de la provincia y del Estado.

Los establecimientos de enseñanza media los organizan el Estado y la provincia, pudiendo crearlos los Ayuntamientos con la aquiescencia de la Diputación permanente.

Por lo que se refiere a las vías de comunicación, las llamadas "grandes carreteras" están bajo la ju-



jurisdicción del Estado, y las vías urbanas (las calles) y los caminos vecinales que unen los grupos de viviendas de las Comunas rurales bajo la de los Municipios.

En la Comuna, el Burgomaestre es el jefe de la policía local, teniendo la misión de adoptar las medidas que considere necesarias para garantizar el orden; es también el jefe administrativo.

En los Ayuntamientos funciona una oficina de Beneficencia, constituida por el Consejo comunal y por otras personalidades. De su seno se nombra la Comisión de Hospicios.

La Beneficencia atiende a sus gastos con las subvenciones concedidas por las Comunas, y, especialmente, con los ingresos procedentes de sus bienes.

Existe, sin embargo, para la Beneficencia un fondo común en todas las provincias, al que están obligados a contribuir los Municipios, según su población y sus medios. Hay algunos establecimientos de asistencia del Estado; pero la mayoría de los Hospicios y Asilos e Institutos para sordomudos los sostienen las Ordenes religiosas, que reciben la ayuda de las Comisiones de Hospicios y de las oficinas de Beneficencia.

Aunque el sistema belga de administración comunal se basa en el francés, la influencia centralista en Bélgica es menos intensa que en Francia. Los poderes del Gobernador belga son más limitados que los del Prefecto, ya que no puede disolver los Consejos provinciales ni los comunales.

El Burgomaestre no es elegido por el Ayuntamiento, como el Alcalde francés, sino por el Rey, y el control que ejerce la Diputación permanente sobre materia presupuestaria sobre el Consejo comu-

nal y el del Rey sobre las autoridades provinciales y comunales es más tolerable que en Francia.

El principio de voto obligatorio por la elección de instituciones de Administración local da muy buenos resultados.

## CHECOESLOVAQUIA

De las cinco provincias que integran Checoslovaquia, Bohemia, Moravia y la Silesia han conservado los principios esenciales del régimen local que estaba en vigor en la Monarquía austríaca. En cambio, las provincias checoslovacas y rutenas se rigen por el sistema húngaro.

En 1921 se dictó una Ley en virtud de la cual el país se divide en 21 "Condados" (*Zupas*), con excepción de la provincia rutena, que se considera como territorio independiente unido a la República checoslovaca y gobernada por una Dieta local.

Los Condados tienen una población de 600.000 habitantes y se dividen en Distritos con 60.000, aproximadamente. En el Condado hay un Comisario que es empleado del Gobierno y un *Consejo de Condado* formado, por lo menos, de 35 miembros elegidos por seis años, y de los cuales es Presidente el Comisario. En los Distritos hay también Comisario y Comité. Este régimen se ha introducido gradualmente.

Las Comunas de Bohemia, Moravia y Silesia eligen una Asamblea comunal cada cuatrenio, por el sistema de sufragio universal ejercido por los ciudadanos que han cumplido veintiún años. Son elegibles desde los veintiséis años los vecinos que re-



sidan en la Comuna durante un período no interrumpido de un año. El cargo es obligatorio y no puede renunciarse más que por un motivo justificado. Las mujeres pueden declinar el mandato. Los miembros elegidos han de hacer previamente una declaración de lealtad a la República checoslovaca.

La Asamblea comunal nombra el Consejo comunal, que es el órgano ejecutivo y que se reúne reglamentariamente una vez por semana, con asistencia del Burgomaestre y de sus adjuntos. En 1919 fueron arrebatadas a las Comunas bastantes facultades. El Estado se reserva las relativas a enseñanza, policía, seguridad, higiene pública, construcción, entretenimiento de las vías públicas y asistencia local, etc.

Las Comunas están sometidas al control del Gobierno y sus resoluciones más importantes han de ser aprobadas por la autoridad superior.

Gubernativamente, Bohemia se divide en Distritos, a cuyo frente hay comisiones de 15 individuos nombrados por el Gobierno.

La administración de estos Distritos tiene, entre otras atribuciones, la de abastecimiento de aguas, alumbrado público, ferrocarriles secundarios, bancos de crédito, la administración de las propiedades comunales, etc.

La mayor parte de los ingresos de las Comunas se obtienen por las centésimas adicionales sobre ciertos impuestos del Estado, entre los que no están incluidos los impuestos sobre las rentas.

La Comuna puede imponer tasas locales sobre los alquileres, la publicidad, los terrenos incultos, los automóviles, los perros, las facturas de los establecimientos de lujo y otras muchas materias espe-

cificadas por la Ley; pero todo proyecto de tasa de esta índole debe ser votado por la Asamblea comunal con *quorum* especial y aprobado por las autoridades superiores.

## DINAMARCA

En Dinamarca hay 1.289 Municipios parroquiales (*Sognekommuner*) y 86 urbanos (*Købstæder*). Al frente de la Comuna está el Consejo municipal o urbano, elegido por cuatro años. Los Consejeros no perciben retribución. El número de miembros del Consejo parroquial ha de ser impar y nunca superior a nueve ni inferior a cinco.

Tienen derecho a votar y ser elegidos todos los ciudadanos, hembra o varón, que gocen de buena reputación, que sean daneses de nacimiento, hayan cumplido veinticinco años, residan en la Comuna desde comienzos del año económico anterior, paguen el impuesto municipal y estén al corriente en el cumplimiento de sus deberes fiscales.

Los Consejos parroquiales o urbanos tienen a su cabeza un Presidente, que se llama Burgomaestre (*Borgomaester*) en las ciudades. El Burgomaestre es, al mismo tiempo, funcionario del Estado y asume ciertas funciones, especialmente las de internación en los matrimonios civiles. El Burgomaestre puede ser retribuido por sus funciones conforme a los reglamentos vigentes. El Presidente del Consejo parroquial puede percibir una pequeña remuneración anual.

Las Corporaciones municipales se ocupan de la higiene, del abastecimiento y distribución del agua, del alumbrado de las calles y carreteras, con excep-



ción de las carreteras nacionales, de la asistencia pública, de la policía (en las ciudades), del servicio de incendios, de los hospitales, etc. Son, además, responsables del cobro del impuesto del Estado sobre la renta y sobre la propiedad.

El Burgomaestre está investido del Poder ejecutivo. En ciertas ciudades le asiste el Consejo de esquivinos (el *Magistrat*), compuesto de dos a cuatro individuos elegidos por el Consejo urbano entre sus propios miembros y presidido por el Burgomaestre.

No es habitual el nombramiento de Comités permanentes en los Ayuntamientos parroquiales, pero sí en los urbanos. Estos Comités se componen de uno o varios miembros nombrados por el Consejo urbano y que rigen ciertos asuntos con independencia, a condición de no rebasar los gastos consignados en el presupuesto.

Se valen también de Comisiones, cuyos miembros pueden no pertenecer al Consejo; de algunas de ellas forman parte ciertos funcionarios; en la Comisión de incendios figuran el Comisario de Policía y el Inspector de Incendios; el primero está adscrito, además, a la Comisión de trabajos públicos y a la Comisión de licencias.

Los ingresos municipales provienen del impuesto sobre la renta del capital y de las propiedades de los Municipios, de las Empresas municipales, del alumbrado, de los hospitales, de la distribución de aguas, de los derechos y tasas locales.

Las tasas comunales recaen, en parte, sobre las propiedades territoriales y, en parte, sobre las rentas; la primera de estas tasas se basa en el valor asignado a las construcciones.

La tasa local que grava a los vecinos de la Co-



muna toma como fundamento la renta total, y, con el fin de amoldar el tributo a las condiciones de cada contribuyente, el Municipio puede aumentar en un 30 por 100, o disminuir en un 70 por 100, las estimaciones de las rentas de los contribuyentes.

En las Municipalidades parroquiales se permite establecer una diferencia entre la renta del trabajo y las rentas del capital.

Las personas que no residen en las Comunas, pero que tienen en ellas negocios, pagan el impuesto, computándoseles el importe de la renta obtenido en dicho Comuna. Las tasas de esta índole son algo inferiores a las que abonan los contribuyentes que residen en el Municipio.

Por otra parte, las Comunas perciben subsidios del Estado para la enseñanza, para carreteras, para pensiones a los viejos y para asistencia a los indigentes.

Los presupuestos son sometidos a la sanción de los Consejos departamentales, cuando se trata de Municipios parroquiales, y al Ministro de la Gobernación, cuando se trata de ciudades.

La confrontación de cuentas la realizan dos Comisarios. La aprobación definitiva la presta el Consejo departamental si se refieren a Municipios parroquiales, y la entidad urbana si son ciudades.

Dinamarca se divide en 22 Condados o Departamentos (*Amtskosmunne*). Tres de ellos se subdividen en Distritos administrativos. En cada Departamento hay un Consejo (*Amtsraad*) formado por el sistema de elección de segundo grado. Los representantes son elegidos por los Consejos parroquiales de la Comarca por el sistema proporcional. Cada Consejo designa tres representantes con sus suplentes. El cargo es por seis años.



Incumbe a los Consejos departamentales el arreglo de las principales carreteras rurales, el cuidado de ciertos servicios de sanidad e higiene, la lucha contra epidemias y epizootias, la concesión de licencias para *cabarets* y albergues, la cooperación a la aplicación de las leyes rurales que afectan a trabajos públicos y la organización de las brigadas de bomberos.

El Gobernador o Prefecto (*Amtmand*) lo designa la Corona. Representa al Poder central y es, a la par, Presidente del Consejo departamental y su órgano ejecutivo. Vigila la actuación de los Municipios parroquiales, cuyos acuerdos puede suspender si son ilegales o dañosos para el interés público. Dirime las diferencias que se suscitan entre los Consejos acerca de la aplicación de las leyes de asistencia social y ejerce poderes semijudiciales en determinadas materias; preside la Comisión de enseñanza; nombra los funcionarios de los Municipios rurales; y cuida de la aplicación de las leyes relativas al servicio de bomberos; preside diversas Comisiones departamentales, en especial la de tasación del derecho de patente, el Consejo de agricultura, el superior de epidemias.

Toda Comuna tiene reglamentos sanitarios y una Comisión de higiene (*Sundhedskommiss*), que se compone de tres a cinco miembros, elevándose la cifra hasta 13 en los Distritos más poblados. El Comisario de Policía es Presidente de esta Comisión en las ciudades, reservándose una palaza al funcionario médico del Distrito.

En las Comunas que no existen estas Comisiones hay una Comisión de epidemias (*Epidemikommision*), funcionando también una Comisión depar-

tamental de epidemias, cuya competencia se extiende a todos los Municipios de la demarcación.

En virtud de los reglamentos sanitarios, las Comisiones municipales de higiene pueden adoptar las medidas que consideren necesarias en beneficio de la salubridad.

La Comisión de enseñanza está formada por los Consejeros del Consejo departamental y por un número igual de miembros nombrados por los Consejos urbanos del departamento y una Comisión municipal de enseñanza compuesta del pastor de la parroquia y de algunos vecinos designados por las autoridades locales. La conservación de las calles y carreteras corre a cargo de las Comunas.

Excepto en Copenhague, la asistencia pública está administrada por una Comisión del Consejo urbano, y en los Distritos rurales, por una Comisión del Consejo municipal. Los trabajos de estas Comisiones se someten al control: en las ciudades, del Burgomaestre, y en las Municipalidades rurales, del Presidente del Consejo departamental.

## ESTADOS UNIDOS

En la República Norteamericana, los Estados organizan la administración local con arreglo a los principios de sus leyes constitucionales y de su peculiar conveniencia. Ello es causa de que cada Estado tenga un sistema de administración local distinto y de que esta República carezca de homogeneidad en lo que se refiere a este aspecto de la vida política.



Los tipos más frecuentes de organismos locales son:

1. Towns Townships, o distritos.
2. Burgos (*Boroughs*) o villas.
3. Ciudades (*Cities*).
4. Condados.

La principal distinción entre los diferentes sistemas de Gobierno local de los Estados radica en sus divisiones y subdivisiones; de una parte, se divide en Condados, de otra, en Distritos. Es de advertir que en América el Distrito es una circunscripción rural que puede tener en su demarcación pequeñas aglomeraciones urbanas y que se asimila al Distrito rural inglés. Las demarcaciones que en Inglaterra se consideran como ciudades, burgos y villas, en América se denominan ciudades.

Desde el punto de vista de la organización de sus Condados y Distritos se han clasificado los Estados de Norteamérica en cuatro grupos:

1. Estados de Nueva Inglaterra.—El Distrito o Cantón es la unidad principal; el Condado no es más que una unidad administrativa para algunos objetos.

2. Estados del Sur.—Los Condados ejercen en la práctica todas las funciones propias de la administración local.

3. Estados del Centro-Norte.—El Distrito, perfectamente definido, cumple importantes funciones de la administración local, que ejerce con independencia del Condado, y constituye también la unidad de representación en el Consejo de Condado de los inspectores.

4. Estados del Centro-Sur. — El Distrito está subordinado al Condado, no poseyendo ninguna fun-

ción independiente; es de hecho una subdivisión del Condado.

El derecho electoral de los Estados descansa normalmente en el principio del sufragio universal de los adultos. Sin embargo, en gran número de ellos sólo disfrutan del derecho del voto en las elecciones que se convocan para resolver ciertas cuestiones importantes (la emisión de empréstitos), los vecinos que tributan por propiedad inmobiliaria. Esta condición no figura en ninguna Carta de los Estados de Nueva Inglaterra.

Para ser elector se exige haber cumplido veintinueve años y ser ciudadano americano.

En la vida municipal americana intervienen tres instituciones, que juegan papel importante: el derecho de iniciativa, el referéndum y el de revocación (*recall*).

Por virtud del derecho de iniciativa, un número determinado de electores de la Municipalidad puede formular enmiendas a la Carta o a las Ordenanzas municipales, para que sus propuestas se sometan a conocimiento y resolución del vecindario, bien mediante un escrutinio ordinario, bien mediante un escrutinio especial. Si la propuesta obtiene mayoría es seguidamente sancionada.

El referéndum imperativo (*mandatory referendum*), denominado a veces la protesta (*Protest*), es el derecho de los electores a reclamar que la aplicación de la Ordenanza adoptada por el Consejo municipal se suspenda hasta que la opinión del vecindario pueda expresarse sobre el particular mediante un escrutinio ordinario o especial. Si la mayoría de los votos es contraria a la Ordenanza, ésta no se aplica.



La revocación (*recall*) es el derecho por virtud del que el pueblo puede requerir la destitución de un funcionario antes del término de su mandato.

La iniciativa y el referéndum rigen en gran número de Estados y ciudades, y se utilizan frecuentemente, sobre todo, en los Estados del Oeste y del Sur.

En cambio, la revocación o *recall* no se utiliza apenas.

De 160 Cartas de "City manager", 100 prevén la iniciativa, el referéndum y la revocación popular: nueve la iniciativa y la revocación; dos la iniciativa y el referéndum, y uno el referéndum y la revocación.

En los Estados de Nueva Inglaterra el sistema de división del Distrito es general; también existe en los Estados del Norte y del Centro. Apenas se conoce en los del Oeste y del Sur.

El Distrito se gobierna en Nueva Inglaterra con arreglo al sistema de la antigua Asamblea del Cantón (*Town meeting*), en la que tienen derecho a tomar parte todos los que tienen derecho al voto electoral. La Asamblea elige el *Moderator*, que ejerce las funciones presidenciales, y los funcionarios del Cantón. El nombramiento es por un año. La mayor parte no percibe retribución en las grandes ciudades; este sistema se ha ido reemplazando poco a poco por el de elegir un Cuerpo representativo que se encargue de gobernarla y que se vale de funcionarios retribuidos.

En las pequeñas aglomeraciones urbanas—burgos y villas—las funciones directivas de la colectividad se confían al Consejo de Comisarios (*Board of Trustees*) o Consejo de la villa (*Village Council*),

que se compone de cinco miembros elegidos por el pueblo. Cuando hay Alcalde, se nombra por sufragio popular directo. El Consejo designa su Presidente.

En algunos Estados se manifiesta la tendencia, en estos últimos tiempos, a crear ciertos organismos locales para atender algunas necesidades especiales, como las de la enseñanza, higiene pública, canalizaciones, aprovisionamiento de agua, cuidado de la vía pública e irrigación, etc. Estos organismos están investidos de poderes fiscales, y a veces la Corporación municipal regula su funcionamiento por un estatuto.

Hay Estados en los que las aglomeraciones urbanas más reducidas se clasifican de ciudades; en otros, se exige un mínimo de población para ostentar esta condición. El mínimo es de 250 a 5.000 habitantes, salvo los Estados de Nueva York y Pennsylvania, en los que el límite inferior es de 2.000 habitantes. Por regla general, las ciudades son independientes de los Cantones.

Los burgos y las ciudades fueron creados primitivamente por Cartas concedidas por el Gobernador de la Corona. Luego de la revolución, esta concesión se reservó al legislador; pero, en vista de las objeciones que ha suscitado, se ha apelado al procedimiento de dar Cartas generales (*Classified charter*), teniendo en cuenta los diversos tipos de Municipios.

Más del 25 por 100 de los Estados utilizan, desde 1885, el sistema de la Carta libre (*home rule charter*). Esta Carta es redactada en ciertos casos por un Consejo local elegido por el pueblo y ha de ser aprobada por la mayor parte de los electores. A veces la Legislatura o el Gobernador tienen dere-



cho de veto suspensivo. También hay Estados en que se usa el sistema de Cartas de opción (*Optional charter*).

Al presente existen tres formas principales de administración municipal:

- a) El de Alcalde y Consejo (*Mayor and Council*).
- b) El de Comisión.
- c) El de Administrador o Gerente de la ciudad (*City manager*).

La organización americana del Alcalde y Comisión difiere del sistema inglés: primero, en que el Alcalde en América es elegido directamente por el voto popular y, además, en que está retribuido; de ordinario su posición es independiente y preponderante respecto del Consejo. El Alcalde se halla en esta situación en nueve de los diez mayores grandes ciudades de los Estados Unidos, y en 26 de las 30 que las siguen en importancia.

El Alcalde puede recomendar al Consejo las medidas que debe adoptar por medio de mensajes anuales o especiales. Tiene veto suspensivo sobre todos los acuerdos del Consejo. En buen número de Municipios se le reserva la facultad de preparar el presupuesto. En otras ciudades esta función la realiza un organismo especial, generalmente conocido con el nombre de "Consejo de estimación y afectación" (*Board of estimate and apportionment*). También tiene el Alcalde atribuciones en lo que respecta al nombramiento de empleados.

Los Consejos municipales (*City councils*) más importantes son los de Nueva York y Chicago, que constan, respectivamente, de 73 y 70 miembros. El Consejo de San Francisco es de 18 miembros y el

de Boston de nueve solamente. En principio, todo ciudadano es elector y elegible; se exige un plazo mínimo de residencia en la ciudad y, a veces, en el Distrito donde se vota. En algunas localidades la edad mínima para ejercer el derecho de sufragio es de veinticinco años. Generalmente, los Consejeros son remunerados; en Boston perciben 1.500 dólares al año; en Chicago, 3.000; y en Filadelfia, 5.000.

Los Consejeros se eligen en unos sitios por Distritos o barrios de la ciudad; en otros por el conjunto de la ciudad, y en otros mediante una combinación de los dos sistemas.

Los Consejeros se congregan semanalmente en las grandes ciudades, y cada quince días en las pequeñas. Por regla general, las Comisiones permanentes las designa el Presidente del Consejo.

Cada día declina más la importancia del Consejo municipal, al que no cesan de restarle facultades. No se encuentran dos ciudades en las que los Consejos tengan idénticas atribuciones. Ordinariamente, los Consejos pueden elaborar las Ordenanzas y resolver todas las cuestiones relativas a la administración municipal que no estén atribuidas específicamente a otra entidad. Sin embargo, este poder es más bien teórico que práctico, pues está condicionado estrechamente por la autoridad del Alcalde, y a menudo también por diferentes funcionarios y Comisiones, por la legislación y el control creciente del Estado, así como por la doctrina y las interpretaciones restrictivas de los Tribunales.

Una de las facultades más apreciadas por los Consejos municipales es la de conceder el monopolio (*franchises*) de servicios públicos a Sociedades, pero esta facultad ha sido muy restringida.



También están sujetas a limitaciones las atribuciones financieras del Consejo municipal.

La clase de impuestos, su importe y su fin, así como la facultad de concertar empréstitos, están reguladas por la Constitución o por la ley, y en cierta medida subordinadas a la autoridad del Alcalde. En materia de empréstitos, toda iniciativa debe someterse, por regla general, al voto popular (referéndum). El Estado reglamenta todos los años el importe máximo de todos los empréstitos, pero deja a las ciudades en libertad de determinar su aplicación.

Los servicios administrativos se distribuyen entre cinco o más departamentos. Según un tipo de Carta municipal, los jefes de su departamento deben ser elegidos por sufragio directo; según otros, deben ser nombrados por el Alcalde.

El sistema de departamento administrativo, independientes del Alcalde y del Consejo, tiende a desaparecer, y, de otra parte, el número de Consejos escolares (*school boards*) aumenta. En tanto que el tipo clásico de la administración municipal de los Estados Unidos—el sistema de Alcalde y Consejo—descansa en el principio de la división de poderes, en la que busca su freno y equilibrio; el sistema de Comisión remite toda la autoridad administrativa a manos de un grupo de individuos.

El sistema fué adoptado en Galveston en 1901. La Carta de esta ciudad, tal como fué corregida en 1903, preveía la elección de cinco Comisarios, por sufragio universal, cada dos años. Uno de ellos, escogido por sus colegas, tomaba el título de Alcalde Presidente. Dirigía las reuniones, pero sin poderes especiales, salvo el de ejercer un control de inspección sobre los cuatro departamentos, de cuya direc-



ción se encargaban por mayoría de votos los otros cuatro Comisarios.

El éxito alcanzado por este sistema en Galveston estimuló a otras ciudades a implantarlo. En 1921 regía en 350 ciudades, de las cuales algunas—muy pocas—contaban más de 100.000 habitantes. Los detalles de la organización son distintos en cada ciudad. La duración del mandato efectivo de los Comisarios varía entre uno y seis años; en la mayoría es de dos y cuatro años. De ordinario, los Comisarios perciben sueldo. Estos son diferentes, según las poblaciones; los hay que ganan unos centenares de dólares al año, y que cobran muchos millares de dólares. En algunas poblaciones los Comisarios, en vez de distribuirse el trabajo, son elegidos directamente para departamentos determinados.

El sistema de Gerencia o de Administrador de la ciudad (el de *City Manager*) surgió del de Comisión. Con él se pretendió remediar los defectos que se habían observado en el sistema de Comisión, que eran el de diluir las responsabilidades y el de que se encargaba de la dirección del servicio a personas sin garantías técnicas.

Sin embargo, con la introducción del *City Manager*, la Comisión, en el sentido que los americanos dan a esta palabra, toma el carácter de un Consejo y éste es el nombre que ordinariamente recibe, ya que sus miembros no son jefes administrativos de los Departamentos y forman un órgano deliberante y legislativo.

La primer experiencia del *City Manager* se realizó en la ciudad de Staunton (Virginia) en 1908; pero el primer caso que despertó interés fué el de Dayton (Ohio), ciudad de más de 116.000 habitantes, y en



la que fué puesto en vigor en 1914. Según esta carta, todos los poderes municipales, excepto la dirección de las escuelas y bibliotecas públicas, se confieren a una Comisión o Consejo municipal compuesto por cinco vocales elegidos por la ciudad por un período de cuatro años, que se renuevan parcialmente cada dos. El Consejero que obtiene mayor votación es nombrado Alcalde, pero sus funciones se reducen a presidir las Asambleas; percibe un sueldo de 1.800 dólares y sus colegas cobran cada uno 1.200.

El Consejo o Comisión elabora las Ordenanzas municipales, ejerce la fiscalización general de las Ordenanzas y nombra el *City Manager* y el Secretario general del Ayuntamiento.

El *City Manager* tiene a su cargo la dirección general de la Administración. Está bajo la dependencia del Consejo de la Comisión y su destitución puede hacerla el Cuerpo electoral. Su sueldo es de 12.000 dólares anuales; asiste a las sesiones del Consejo o Comisión con voz consultiva, es decir, puede hablar pero no votar. No tiene derecho a imponer tributos, mas está obligado a vigilar la aplicación de las leyes y ordenanzas; nombra y destituye los precios de servicio y empleados subalternos y formula cada año el proyecto de presupuesto. El sistema se ha extendido rápidamente en estos últimos tiempos. En 1904 regía en 329 ciudades, pero sólo lo ha adoptado una de más de 200.000 habitantes, Cléveland. La ciudad de Akron, que lo había implantado, ha vuelto al sistema del Alcalde y Consejo. En algunos casos la destitución del *City Manager* es facultad del vecindario; en otros es responsable ante el Consejo o Comisión. Uno de los ejemplos más recientes del



*City Manager* es el de Kansas City, que lo nombró en febrero de 1925. El vecindario elige el Alcalde y ocho Consejeros, de ellos cuatro por los Distritos de la ciudad y los otros cuatro por el conjunto. Todos los servicios, menos el de jardines públicos, dependen del *City Manager*.

La mayoría de los Estados se subdividen en Condados; cada Estado tiene de 90 a 150. En toda la República hay alrededor de 3.000; son dirigidos por Consejos (*Count boards*) nombrados por sufragio directo en unos casos y formado por representantes de subdivisiones subalternas en otros. El número de Consejeros en los Condados de elección popular oscila entre tres y siete, en los otros son de 20 a 25.

En muchos Estados la gobernación local corre a cargo de la ciudad y del Condado (*City County consolidation*). Tal acontece en las grandes ciudades. Los principales ejemplos de esta combinación administrativa son Nueva York, con más de 7.000.000 de habitantes y 324 millas cuadradas de superficie. En su demarcación hay cinco Condados y está combinada la administración de éstos con la de la ciudad.

La Carta de Nueva York data de 1897. Abolió las Corporaciones municipales entonces existentes, excepto los Condados. Creó el Consejo de esquivinos (*Board of Aldermen*), que en teoría es el órgano legislativo de la ciudad, aunque en realidad no es más que la sombra de un Cuerpo legislativo. Se compone de un Presidente y de 67 Aldermen elegidos por distritos cada dos años y que actúan conjuntamente con los cinco Presidentes de los burgos adscritos a la ciudad al promulgarse la Carta. El Alcalde tiene el derecho de veto sobre los acuerdos del Consejo.



El Alcalde es la verdadera autoridad de la ciudad; se elige por sufragio popular con cuatro años de mandato; cobra 15.000 dólares anuales; puede ser destituido por el Gobernador de Nueva York, previa formación de expediente y por causa justificada. Es responsable de la totalidad de la administración municipal, excepto de las resoluciones de los Departamentos de Hacienda y de los servicios que funcionan bajo el control de los cinco Presidentes de los burgos. Nombra a los agentes administrativos superiores y está facultado para destituirlos.

El Consejo de estimación y afección es, después del Alcalde, la autoridad más importante de la ciudad. Intégranlo: el Alcalde, que lo preside, el Comisario general de Hacienda, el Presidente del Consejo de esquivinos y los cinco Presidentes de los burgos. Sus funciones principales son preparar el presupuesto, acordar la emisión de empréstitos municipales, resolver sobre las concesiones de servicios públicos, inquirir sobre las mejoras de utilidad pública más importantes, etc. El Consejo está asistido de cinco oficinas y de una docena de Comisiones permanentes.

Actúan 29 departamentos administrativos dirigidos por los Consejos o por los Comisarios aislados, y completa el cuadro de organismos administrativos de Nueva York el Consejo electoral (*Board of elections*), el de higiene y salubridad (*Board of health*), el de enseñanza y el Comisario general de Policía. Otro de los ejemplos de esta forma de administración lo ofrece Filadelfia, ciudad que cuenta por encima de 1.800.000 habitantes. La Carta de Filadelfia es de 1919. Según esta Carta, al frente de la administración figura el Alcalde, elegido por un pe-

río de cuatro años, y sin que pueda ser reelegido en la elección siguiente. Tiene amplísimos poderes, incluso el derecho de veto sobre los acuerdos del Consejo. Hay 11 departamentos municipales ordinarios cuyos directores nombra el Alcalde. El Tesorero, el Interventor y el Recaudador de Hacienda lo elige el pueblo. El Consejo es de elección popular; se nombra uno por cada 20.000 electores y gozan de las facultades habituales de los Consejos americanos.

Las facultades de los Ayuntamientos en materia de Hacienda están condicionadas por la legislación federal y por la del Estado. Ordinariamente, los Estados señalan un límite a la facultad de emitir empréstitos. La más importante fuente de ingresos de las ciudades la suministra el impuesto sobre la propiedad, que representa, aproximadamente, del 50 al 75 por 100 de los ingresos presupuestarios. Otras fuentes de ingresos son los tributos especiales sobre la propiedad y la capitalización, los productos de las Empresas de servicios públicos, las tasas comerciales y no comerciales y las subvenciones del Estado.

El concurso financiero del Estado a las entidades locales es muy pequeño y la mayor parte se destina a la enseñanza.

Los servicios de higiene y de salubridad de las ciudades corren a cargo ordinariamente de pequeños Consejos o Comisiones. Sin embargo, va imponiéndose el principio de que haya un jefe único y responsable; en las pequeñas poblaciones el servicio de higiene pública depende casi completamente del Estado. En el servicio de enseñanza los Ayuntamientos tienen escasa intervención. Corrientemente los dirigen organismos *ad hoc*.



Tampoco tienen participación en el servicio de caminos y carreteras. Este depende del Estado y de los Condados. Por lo que respecta al servicio de asistencia pública, la ciudad ejerce algunas funciones encaminadas a socorrer a los indigentes de su demarcación; pero en su mayor parte está al cuidado de las numerosas instituciones privadas constituidas con este objeto.

El Cuerpo de Policía municipal es un departamento ordinario de la administración de Hacienda. En casi todas partes está bajo el mando de un funcionario único y organizado sobre base militar.

## ESTONIA

La República de Estonia se divide en 11 Distritos, en los que los órganos del Gobierno local son las ciudades, las villas y los Distritos rurales.

Las autoridades locales se eligen por sufragio universal y tienen por cometido adoptar las medidas que consideran convenientes para el interés de los respectivos vecindarios. Las ciudades gozan de una gran autonomía en materia de impuestos. La Ley les ofrece una larga lista de tasas que pueden utilizar a su discreción y en la que están comprendidos los bienes inmuebles, las rentas, los consumos y las cifras de negocios, etc. Hay más de una treintena de conceptos para imponer tasas. Además, el Consejo comunal puede, con el asentimiento de los Ministros del Interior y de la Hacienda, apelar a otros arbitrios no especificados por la Ley. Para ciertos tributos se han fijado tasas máximas por la Ley, y

para otras tasas el máximo debe ser aprobado por el Ministro del Interior y el de Hacienda. Las autoridades locales reciben también subvenciones del Estado; pero hasta el presente no se conceden con arreglo a bases permanentes y regulares.

Para la ejecución de trabajos públicos, las Comunas pueden contratar empréstitos amortizables en el período de diez años y con un interés que no exceda del 6 por 100. No hay control gubernamental. Las cuentas comunales sólo se someten a la inspección de la Municipalidad. El Ministro del Interior ejerce el control de los acuerdos de los Municipios al solo objeto de examinar su legalidad.

En lo que respecta a las ciudades y distritos, la primera fiscalización es ejercida por la "Administración del distrito", que está obligada a presentar una Memoria de su gestión al Ministro del Interior, y que actúa con arreglo a las instrucciones de este Departamento. Los acuerdos de las autoridades locales deben someterse, en el plazo de cuatro días, al Ministro, el cual puede oponerse a ellos en el plazo de los quince siguientes.

Si se trata de Reglamentos y son devueltos por el Ministro con enmiendas, su aprobación exige el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Asamblea. Las apreciaciones del Ministro se someten a examen del Tribunal administrativo con objeto de salvaguardar la autonomía de las organizaciones locales.



## FINLANDIA

La administración municipal está regulada por las leyes de 1873 y 1917, y algunas posteriores que modifican dichas leyes fragmentariamente.

Las circunscripciones primarias de las autonomías locales son las Comunas rurales, las aldeas y las Comunas urbanas o ciudades.

Para atender las necesidades de la Administración local y del Estado, el país se divide en Departamentos, y éstos en distritos rurales y comisarías.

El prefecto y subprefecto tienen la facultad de inspeccionar la Comuna; pero ésta goza de gran autonomía, incluso para la adquisición de bienes y la administración de sus propiedades y para regir las empresas municipales. Las resoluciones relativas a la higiene pública y a policía deben someterse a los prefectos para su aprobación, y cuando se trate de Comunas rurales, también los proyectos de empréstito que hayan de amortizarse en plazos superiores a cinco años.

Es necesario el asentimiento del Consejo de Ministros para la venta de terrenos, creación de instituciones de higiene, imposición de derechos de Aduanas y de muelles, y de los empréstitos emitidos por ciudades y cuyo plazo de amortización exceda de dos años.

Asimismo, es necesaria la aprobación del Departamento ministerial respectivo para los Reglamentos relativos a la asistencia pública y escuelas primarias.

El Consejo comunal es elegido por el pueblo.

Tienen derecho a votar los hombres y las mujeres de veintiun años cumplidos, si han abonado las tasas locales durante los dos años que preceden a la elección.

El Consejo comunal puede ejercer todas las facultades que no estén atribuidas de manera expresa al Estado o alguna otra autoridad. La enseñanza y asistencia públicas son funciones obligatorias. Todo Consejo debe nombrar un Comité ejecutivo, formado por el burgomaestre y un pequeño número de consejeros.

Las autoridades locales pueden imponer tasas locales sobre las rentas; las tasas no están limitadas, pero no pueden imponerse nuevas sin la previa modificación de la Ley general.

El Estado suministra subsidios para la enseñanza elemental y superior, y para otros servicios. En 1924, estos subsidios representaban el 8 por 100 de los ingresos de las ciudades y el 4 por 100 del presupuesto total, pero llegaban al 20 por 100 del de las Comunas rurales.

El control financiero sobre las Comunas es muy tenue, excepto en lo que se refiere a materia de empréstitos. La inspección de oficio es desconocida.

Todos los vecinos pueden recurrir ante los Tribunales administrativos contra las resoluciones de las autoridades comunales. La Prefectura es el Tribunal de primera instancia, y el Tribunal superior administrativo es el de la segunda instancia.

En Finlandia no hay más que cuatro ciudades con más de 40.000 habitantes, pero la administración de las aglomeraciones de las ciudades y de sus suburbios plantean problemas muy interesantes.

En el año 1898 se dictó una Ley concediendo a



estos suburbios cierta autonomía. El propósito era crear una forma transitoria comunal con objeto de preparar el camino para una organización comunal más completa.

## FRANCIA

La unidad de la administración de Francia es la Comuna. Existe desde los más antiguos tiempos, pero su actual forma data de la gran revolución. La Asamblea Constituyente acordó en 1789 que hubiera una Comuna por cada "ciudad", "pueblo", "parroquia" o "comunidad rural". Su número total fué de 44.000. Sometió a todos a rigurosos principios de igualdad, a tenor de lo que había hecho con los ciudadanos.

Hay en Francia 37.963 Comunas; de ellas, 22 contaban una población de 500 habitantes; 374, menos de 50; 12, de 100.000 a 400.000, y dos, de 400.000 a un millón. Y París, muy por encima de esta cifra.

Cada Comuna tiene a su frente un Consejo municipal, formado por 1 a 36 individuos, según las poblaciones, y cuyo mandato dura cuatro años.

Tienen derecho a voto en las elecciones municipales los franceses mayores de veintiún años y que lleven seis meses de residencia en la Comuna donde votan. Las Comunas de más de 10.000 habitantes pueden dividirse en distritos, a los efectos electorales, y entonces cada distrito elige por lo menos cuatro concejales. Para ser elegido se necesita ser contribuyente y contar más de veintiséis años, no de-

pender de asistencia pública, no ser funcionario municipal y departamental y no ser doméstico, ni hallarse privado por sentencia judicial del derecho de ser funcionario, ni del de ejercer cargo público. Las mujeres no tienen derecho a votar ni a ser miembros del Consejo municipal.

El Consejo comunal debe reunirse por lo menos cuatro veces durante el año en sesión pública. Las sesiones presupuestarias pueden durar seis semanas; las demás, quince días.

El Consejo tiene derecho a emplear su actividad en cuanto redunde en beneficio de la Comuna, sin más limitaciones que las específicamente establecidas por la Ley. Estos derechos están condicionados por:

a) Restricciones en la facultad de imponer tributos.

b) Obligación de someter a la aprobación del prefecto la mayoría de los acuerdos referentes a materias financieras.

c) Obligación de someter a la aprobación del Consejo general del Departamento los acuerdos relacionados con los mercados.

d) La jurisdicción de los Tribunales administrativos.

e) El derecho del prefecto a suspender acuerdos municipales, y del Gobierno, a disolver el Consejo municipal.

Las funciones de la administración local de carácter obligatorio no incumben al Consejo municipal, sino al Alcalde, que además interviene en todos los actos de la vida comunal y la dirige.

El Alcalde es nombrado por el Consejo municipal. Su mandato es de cuatro años. Carece de remuneración. Como agente del Gobierno central, está



encargado de la promulgación y de la aplicación de las Leyes y Decretos de índole general. Puede ser suspendido por un mes por el prefecto y por tres años por el Ministro del Interior, y destituido por Decreto.

Como Jefe ejecutivo de la Municipalidad, le corresponde vigilar la policía; dirige los asuntos financieros y los trabajos políticos, y actúa ordinariamente como representante de la Comuna.

Al Alcalde le incumbe la responsabilidad de la policía municipal, comprendiendo en ésta la facultad de aplicar las normas de higiene pública, la adopción de las resoluciones necesarias para salvaguardar la libertad del comercio, la higiene, la limpieza y alumbrado de las calles y el mantenimiento del orden.

En los pueblos de la cintura de París, y en los de más de 40.000 habitantes, el orden público está al cuidado de la Policía del Estado, bajo la dirección del Prefecto.

El Alcalde es también el encargado del Registro Civil, preside la Comisión escolar y nombra la mayor parte de los funcionarios subalternos de la Comuna.

Los Alcaldes adjuntos se nombran de la misma manera que los Alcaldes.

Hay, generalmente, uno en las Comunas que no exceden de 2.500 habitantes, y un mayor número, hasta doce, en las Comunas más pobladas. Lyon tiene 17.

Las funciones secretariales de los pueblos de poca importancia las desempeñan ordinariamente los maestros. En los Municipios numerosos corren

a cargo de los empleados del Cuerpo de funcionarios secretariales.

Antes de poner en vigor el impuesto sobre la renta, el Estado cobraba los siguientes tributos, basados en los signos exteriores de riqueza: impuesto territorial sobre la renta de terrenos e inmuebles; patente de comercio y profesiones liberales; tasa de puertas y ventanas y cuota personal y mobiliaria sobre alquileres.

Desde 1916, el Estado ha cesado de percibir esas tasas.

Sobre la contribución nacional de la renta las autoridades locales imponen céntimos adicionales. El número de céntimos que puede imponerse está regulado por la Ley. El máximo de estas adiciones no puede ser rebasado sin autorización previa del Prefecto.

Están facultados para utilizar otros arbitrios, tales como la participación en el impuesto sobre la cifra de negocios, el impuesto sobre caballerías y carruajes, sobre el alcohol, sobre las minas, sobre consumos, espectáculos, etc., etc.

Hay que distinguir entre los gastos ordinarios y extraordinarios, y entre los céntimos adicionales ordinarios y extraordinarios; los ordinarios se refieren, generalmente, a servicios obligatorios, y los extraordinarios a servicios facultativos; pero esta distinción no se observa estrictamente.

Las Comunas no están facultadas para concertar empréstitos amortizables en largo plazo de tiempo, mas ordinariamente no se les consiente que las cargas para subvenir al gasto que ocasionan exceda de 30 centésimas adicionales. Para concertar empréstitos que excedan de ese máximo de gasto es menes-



ter la aprobación del prefecto, y para concertar empréstitos cuya amortización se prolongue más de treinta años es necesaria la aprobación del Estado, mediante un decreto. El presupuesto lo propone el Alcalde, lo vota el Consejo municipal y lo sanciona el prefecto; pero, en las ciudades que cifran sus gastos en tres millones de francos, o más, la aprobación ha de hacerla el Presidente de la República, a propuesta del Ministro del Interior.

Cuando el presupuesto no atiende suficientemente los servicios obligatorios, el prefecto tiene derecho a incluir las partidas necesarias para suplir la omisión referida y a imponer tasas extraordinarias para cubrir el *déficit*.

Independientemente de las obligaciones que con carácter general se imponen a los Alcaldes en materia de higiene pública, les corresponde hacer, previa aprobación del Consejo municipal, los Reglamentos para prevenir la propagación de las enfermedades infecciosas, para fomentar la sanidad de las calles y de las casas, y para cuanto afecta al aprovisionamiento de aguas potables y evacuación de las residuarias.

En las ciudades de poblaciones superiores a 20.000 almas, en las Comunas con estaciones termales y con población no inferior a 2.000 almas, el Consejo municipal debe constituir una *Oficina de Higiene*.

Respecto a la enseñanza, las Comunas están obligadas a construir los edificios para escuelas y a atender a su sostenimiento, y cuando sus recursos son insuficientes reciben subsidios del Estado.

Los Alcaldes tienen derecho a visitar las escuelas. En los colegios fundados y sostenidos por las



Comunas es de cuenta de ellos los sueldos de los directores y de los profesores, durante un lustro por lo menos. Las Comunas están también obligadas a subvenir a la construcción y entretenimiento de los liceos que se funden. Contribuyen, asimismo, a los gastos de los edificios públicos y a su entretenimiento, y al de los hospitales y oficinas de beneficencia.

La ciudad de París tiene una organización especial: dirige la administración general de la asistencia pública y es de su incumbencia socorrer a los indigentes.

Cada Comuna tiene una Oficina de asistencia, pero no es obligatorio que funde hospitales, hospicios y establecimientos semejantes.

Las Comisiones administrativas de los hospitales y hospicios están formadas por el Alcalde y seis vocales, cuatro los nombra la Prefectura y dos la Comuna.

La composición de las Comisiones de beneficencia es idéntica.

Los gastos se cubren, parte con el "derecho de pobres", que es una tasa sobre espectáculos, y el resto con los subsidios que proporciona el Estado, el Departamento y la Comuna.

En las Comunas, el servicio y control de policía municipal corresponde al Comisario, y en su defecto, a los Alcaldes. En las poblaciones de más de 40.000 almas (excepto París y Lyon), los agentes de Policía son nombrados, a propuesta de los Consejeros municipales, por el Presidente de la República, y en otras Comunas los nombra el Alcalde, con aprobación del prefecto o subprefecto.

Los gastos de policía municipal y rural los abonan los Municipios, y tienen carácter obligatorio.



Otro organismo local de la nación francesa es el Departamento, creación también de la Asamblea Constituyente de 1789. Hay 90 Departamentos. Su jefe es el prefecto, que nombra el Presidente de la República, a propuesta del Ministro del Interior. Ha de poseer determinadas aptitudes y capacidades legales; mas su nombramiento responde a motivos de orden político.

El prefecto es el agente local del Gobierno. Nombra la mayor parte de los funcionarios subalternos y goza de muy amplias facultades en materia de policía e higiene pública y tiene poderes considerables de control sobre las Comunas y los Alcaldes.

Asiste al prefecto con carácter de órgano consultivo un Consejo—Consejo de Prefectura—, que elige el Gobierno. Estos consejeros han de haber cumplido veinticinco años, poseer el título de abogado y preparación administrativa suficiente. El Consejo actúa, además, como tribunal administrativo de primera instancia.

El cuerpo representativo del Departamento es el Consejo general, compuesto por un número de miembros que oscila entre 17 y 67, elegidos cada seis años por los Cantones, renovables por mitad cada tres. Los consejeros han de tener más de veinticinco años. El procedimiento electoral es el corriente para los otros cargos electivos.

Las reuniones del Consejo son públicas y pueden ser presididas por el prefecto.

Sus atribuciones son: fijación del contingente tributario de los distritos y de las tasas departamentales, entretenimiento de las carreteras de la comarca, organización de las escuelas normales de maestros, protección de la infancia desvalida, crea-

ción y sostenimiento de instituciones de asistencia social, manicomios, etc.

Cada Consejo designa una Comisión permanente de siete miembros que se reúne, por lo menos, una vez al mes, y cuyo cometido principal es preparar el trabajo del Consejo y ejecutar los acuerdos y misiones que el Consejo le confía.

## GRAN BRETAÑA E IRLANDA

### INGLATERRA Y PAIS DE GALES

La moderna administración municipal fué introducida en Inglaterra por la Ley de 1835. Esta Ley ha sido recogida, ampliada y rectificada por la de 1882 sobre Corporaciones municipales (*Municipal Corporations Acts*), en vigor para los burgos, y por la Ley de administración local (*Local Government Act*) de 1888, que creó los Consejos de Condados (*County Concils*), de elección popular.

Bajo el régimen actual, las autoridades locales de cada unidad administrativa radican en los Consejos, elegidos por el pueblo, que a su vez designan los Presidentes cada año.

El Presidente se denomina Alcalde (*Mayor*) en los burgos (*bourgh*) y lord Alcalde (*Lord Mayor*) en ciertas grandes ciudades, y no tiene más facultad especial que la de presidir la Asamblea.

Todas las facultades, así las legislativas como las administrativas y ejecutivas, pertenecen al Consejo. Los miembros de los Consejos no perciben remuneraciones ni indemnizaciones por su trabajo.



El Consejo nombra y destituye a los funcionarios; sin embargo, en ciertos casos los nombramientos y las destituciones se someten a la aprobación del Ministro.

La situación del Secretario general del Comité es excepcional. Es nombrado no por el Consejo, sino por la Comisión mixta permanente; pero esto, aunque es legal, no ha sido consagrado enteramente por el uso. Se proyecta dictar una ley que ponga término a estas anormalidades.

Todo vecino que se considere lesionado en sus derechos por una resolución de las autoridades locales puede recurrir ante el Ministro de Higiene.

Las autoridades locales están obligadas a ejercer cuantas funciones les confiera con carácter obligatorio el Parlamento. Desempeñan también otras funciones, pero sólo en la medida que ha sido prevista especialmente por una ley general o atribuidas a una corporación determinada por una ley especial del Parlamento, que es la única fuente de esos poderes, así como de la existencia de las corporaciones.

Las leyes facultativas (*Aoptive Acts*) son las que no se aplican a una entidad local más que en el caso que se declare así expresamente.

Algunas autoridades locales tienen facultades para hacer reglamentos, pero han de ser homologadas por el Departamento del Estado a que afecten.

La mayor parte de los reglamentos-tipo los publica el Ministerio interesado.

Salvo contadas excepciones, las autoridades comunales no pueden explotar industrias municipales, si no son autorizadas previamente por una ley privada (*Private Act*) o una concesión provisional



(*Provisional Order*). Esas autorizaciones, sin embargo, son frecuentemente otorgadas, habiendo sido monopolizadas gran número de Empresas municipales de tranvías, de fabricación y distribución de gas, de agua, de electricidad. Hay también ejemplos de explotaciones municipales, de *docks*, de campos de *golf*, de carreras, de baños turcos crematorios y otras Empresas y servicios.

Los trabajos locales son, en su mayor parte, asumidos por las Comisiones. Estas, en principio, sólo se componen de miembros del Consejo, mas pueden incorporarse a ellas elementos ajenos al Consejo, especializados en los asuntos que va a tratar la Comisión.

Algunas de estas Comisiones revisten legalmente carácter obligatorio, y el Consejo tiene la facultad de delegar parte de sus facultades en algunos de sus miembros. No obstante, sus actos han de ser ratificados por el Consejo, el que no tiene derecho, en ningún caso, a delegar en una Comisión la facultad de imponer tributos ni de concertar empréstitos.

Tienen derecho de sufragio en las elecciones municipales los ciudadanos de ambos sexos que hayan cumplido veintiún años y no estén incapacitados legalmente, luego de transcurridos seis meses de obtener el título de propietarios o de inquilinos en un terreno o en un local situado dentro de los límites de la Comuna. No se considera como inquilino al que ocupe habitaciones amuebladas que no estén arrendadas a su nombre.

Para que las mujeres que no sean propietarias ni inquilinas puedan votar, es suficiente que sus maridos ostenten alguna de esas condiciones.



Es elegible todo vecino que tenga derecho a voto y que lleve, por lo menos, doce meses de residencia en la localidad.

La más pequeña célula de la administración local es la Comuna o parroquia civil (*Civil Parish*), que es cosa distinta de la parroquia eclesiástica. Desde el punto de vista administrativo no ofrece importancia más que en los burgos y en los Distritos urbanos.

El número de Comunas rurales en Inglaterra y en los países de Gales es, aproximadamente, de 12.850.

Las Comunas rurales tienen una Asamblea (*Parish meeting*) formada por todos los electores. En las de más de 300 habitantes, la Asamblea debe elegir un Consejo comunal (*Parish council*), constituido por cinco a doce miembros, con mandato de tres años. El Consejo de Condado concede la facultad de regirse por Consejo a las Comunas pequeñas.

El número de Comunas con Consejo asciende a 7.200.

Las funciones principales del Consejo comunal son la conservación de los caminos vecinales y la provisión de la *allot mens* (parcelas de tierra para pequeños cultivos).

Pueden instalar locales para oficinas y reuniones, terrenos de juego, si se amoldan a las normas que regulan la materia, alumbrado público, cementerios, bibliotecas, baños, etc. También pueden formular demandas a las autoridades del Distrito o al Consejo de Condado sobre asuntos relativos a salubridad y otros importantes. El Consejo de Distrito rural puede delegar ciertas facultades en una Comisión

(*Parochial committe*), que puede ser el Consejo comunal.

En las pequeñas Comunas que carecen de Consejos, la Asamblea comunal ejerce las facultades atribuidas a sea organización, y puede ser investida por el Consejo de Condado por otras propias de los Consejos comunales.

Aparte de los distritos urbanos y de los burgos, el país se divide en Distritos rurales, en cada uno de los cuales radican gran cantidad de Comunas. El número actual de Distritos rurales en Inglaterra y país de Gales es de 658. Los electores de las Comunas de los Distritos rurales eligen por lo menos un representante al Consejo de Distrito, con mandato por tres años. En este órgano mismo radica la autoridad en materia de higiene pública y su competencia se extiende a las funciones de entretenimiento de las vías públicas que no incumben al Consejo de Condado, a los reglamentos para edificación y a la construcción de habitaciones. Puede ocuparse, si quiere, de los asuntos urbanísticos y recabar al Ministro del ramo poderes más amplios, especialmente en lo que respecta a la salubridad pública.

Los Distritos urbanos son instituciones con poderes administrativos más amplios que los Distritos rurales. Sin embargo, hay Distritos urbanos que abarcan grandes zonas agrícolas, en tanto que hay distritos rurales que tienen carácter marcadamente urbano en algunos de sus sectores. El total de Distritos urbanos en Inglaterra y países de Gales es de 791.

Un Distrito rural, o parte de él, puede convertirse en Distrito urbano, y un Distrito urbano puede incorporarse una parte de Distrito rural, por virtud



de acuerdos del Consejo de Condado y con la conformidad del Ministro de Higiene.

El Consejo de Distrito urbano tiene a su cargo los asuntos de salubridad pública de su demarcación. Tiene la responsabilidad de cuanto se refiere al cuidado de las vías públicas, excepto aquellas que dependen del Consejo de Condado.

También la tiene de la reglamentación de edificaciones y de la construcción de viviendas, y de la formación de los planos de extensión y arreglo de ciudades; planos cuya confección es obligatoria para todos los Distritos urbanos de más de 20.000 habitantes. Puede crear parques públicos, bibliotecas, museos, baños populares, cementerios, etc.; es también, en las poblaciones de más de 20.000 almas, la autoridad competente en materia de enseñanza primaria.

Los burgos municipales (*Municipal Boroughs*) deben su origen a cartas reales. En la época presente, únicamente los Distritos urbanos más importantes y extensos son exaltados a la categoría de burgos. No obstante, hay burgos antiguos de escasa población. El número de burgos en Inglaterra y países de Gales asciende a 253.

El órgano directivo del burgo municipal es el Consejo de la ciudad (*Town Council*), que se compone de Consejeros y de *aldermens* o esquivinos; los primeros se eligen por el pueblo por un período de tres años, renovándose anualmente por terceras partes, y los otros son elegidos por el Consejo, nombrándolo de entre individuos de su seno, o de fuera de él, por seis años, renovándose también anualmente por mitad cada tres años. El número de *aldermens* es el de la tercera parte de los Consejeros ordina-

rios, y el número de éstos se determina en cada caso.

El Alcalde (*Mayor*) es elegido anualmente por el Consejo. No es indispensable que pertenezca a él, aunque, por regla general, es Consejero. No tiene sueldo; pero, a veces, percibe indemnización. El funcionario principal de la villa es el *clerk* (*Town clerk*) o Secretario general.

La diferencia entre el Distrito urbano y el burgo es más bien honorífica; los poderes de ambos son casi idénticos, salvo que el Consejo de la ciudad tiene frecuentemente una autoridad en materia de Policía que jamás se concede al Distrito urbano.

La Ley de administración local de 1888 dispuso que algunas de las grandes ciudades que especificó la propia ley debían erigirse en burgos condados (*County Boroughs*), y por virtud de este título quedaron independientes del Consejo de Condado. Estableció también que los burgos cuya población llegase a 50.000 habitantes tendrían derecho para reclamar que se les autorizara para transformarse en burgos-condados.

Cuando se formula una demanda de esta naturaleza abre la información correspondiente el Ministerio de Higiene, y si el Ministerio entiende que la pretensión es justificada, presenta en el Parlamento un proyecto de ley llamado *Provisional order confirmation Bill*; pero antes de ser aprobado, las partes interesadas deponen ante las Comisiones de cada Cámara o ante una Comisión mixta de las dos Cámaras.

Otro medio de obtener la transformación del burgo en burgo-condado es presentar al Parlamento una ley especial. El número de burgos-condados en Inglaterra y países de Gales es de 82.



La estructura de los órganos directivos de los burgos-condados no difiere de los órganos similares de los otros burgos, pero sus facultades son mayores.

Ciertos burgos toman el título de ciudad (*City*). Se trata de una simple distinción honorífica que es concedida por el Rey. Inglaterra y el país de Gales están divididos, desde larga fecha, en condados (*Counties*). Son condados "geográficos". Los límites administrativos corresponden a los "geográficos", salvo en los burgos-condados, que pueden comprender territorios de diversos condados.

Sin contar Londres, hay en Inglaterra y países de Gales 61 Condados administrativos, a cuyo frente está un Consejo (*County Council*) formado por Consejeros y *aldermens*, como el Consejo de ciudad. El Presidente no tiene ningún título especial. Los Consejeros del Condado son los elegidos por los Distritos urbanos y rurales y los burgos, pero no por los burgos-condados.

El Consejo de Condado se reúne, generalmente, cuatro veces al año, y en los intervalos asumen las funciones del Consejo las Comisiones que al efecto se nombran.

Corre a cargo del Secretario general del Condado el cuidado de las grandes carreteras, la vigilancia de los alienados, las disposiciones relativas a las pequeñas propiedades en arrendamiento, la comprobación de pesas y medidas e inspección de ciertos asuntos de higiene y salubridad pública.

Han de ocuparse también las autoridades locales de la enseñanza superior y primaria, excepto de la de las grandes ciudades.

El Consejo de Condado tiene facultades para sub-

sanar determinadas faltas del Consejo de Distrito, cuando éste desatiende las cargas relativas a higiene, vía pública, protección de habitaciones y arreglo de la ciudad. En primera instancia entiende también de las cuestiones referentes a la creación de los Distritos urbanos y a la modificación de sus límites.

La fuente principal de los ingresos de los organismos locales ingleses es la *rate*, que es un impuesto local que se distribuye teniendo en cuenta el valor que cada año se asigna a los terrenos y a los inmuebles. A los efectos de los impuestos locales, los terrenos agrícolas no son gravados más que una cuarta parte de su valor. El Estado concede un subsidio considerable para cubrir los déficits que sufran los presupuestos municipales por esta causa. Tampoco pagan más que una cuarta parte del impuesto territorial ordinario del Distrito en los Distritos urbanos, y para los gastos extraordinarios, en los rurales, los caminos de hierro, los canales, etc.

La *rate* es el único impuesto que puede percibir toda entidad local, y en el que la fijación de su tasa queda a su voluntad, excepto para los Consejos comunales, que han de limitar el impuesto territorial a tres peniques por libra esterlina del valor imputable a las fincas, o, a reserva de la aprobación de la Asamblea, a seis peniques por libra en determinadas circunstancias.

El órgano responsable de la evaluación y de la imposición de las contribuciones territoriales locales es la Comisión de imposición de la Unión (*Union Assessment Committee*), que está integrada de seis a doce miembros, designados cada año por la oficina de Beneficencia de entre sus propios miembros.



Los perceptores del Derecho de pobres (*Overseers of the Poor*) no reciben remuneración, y los perceptores adjuntos se nombran anualmente por el Consejo o Asamblea comunal en los Distritos rurales y por la *Justice of the Peace* o por el Consejo de ciudad o del Distrito urbano en las ciudades. Estos cargos no tienen nada de común con los que se ocupan de distribuir los socorros a los indigentes.

Los recursos contra la imposición de tributos pueden dirigirse a la Comisión respectiva, y, en segunda instancia, al Tribunal judicial del Condado.

En esta materia se han introducido reformas de importancia por la Ley de 1925 que suprime las Comisiones de imposición de las Uniones y los perceptores.

El Tesoro concede a los organismos locales ciertos subsidios procedentes del producto de las licencias para la expedición de vinos espirituosos y de los derechos de Aduanas y de sucesiones. También reciben del Tesoro subvenciones (*grants-in-aid*) para atender la enseñanza, la policía, los alienados, indigentes, las vías públicas y ciertos servicios de higiene; las subvenciones están en relación con la labor más o menos satisfactoria de los Ayuntamientos respecto de los servicios a que se aplican.

La proporción de las subvenciones concedidas por el Estado a los diversos tipos de entidades locales es la siguiente:

Consejos de Condados, 48 por 100.

Consejos de burgos-condados, 33 por 100.

Otros Consejos de burgos, 26 por 100.

Consejos de Distritos urbanos, 18 por 100.

Consejos de Distritos rurales, 10 por 100.

Fuera de los ingresos procedentes de los impues-

tos territoriales y de las subvenciones del Estado, los Municipios no tienen más recursos que los que perciben de sus derechos y censos y del producto de sus empresas industriales.

Para emitir empréstitos los Municipios es menester que una Ley especial les autorice a contratarlos. Para lograr esta Ley, ha de obtener previamente consentimiento del Ministerio a que corresponda, en particular del Ministerio de Higiene. El Departamento ministerial examina las características de la operación de crédito proyectada y de los elementos que dispone la Municipalidad que la pretende realizar.

La contabilidad de los organismos locales, excepto en la mayoría de los burgos, la llevan los auditores de los distritos (*District Auditor*), que son funcionarios permanentes, adscritos al servicio del Ministerio de Higiene. Normalmente, en los burgos la contabilidad la verifican tres auditores, uno nombrado por el Alcalde y los otros dos por personalidades de relieve en la ciudad, dignas de pertenecer al Consejo de la ciudad, pero que no pertenecen a él.

Las autoridades sanitarias (*Sanitary authorities*) son el burgo y los Consejos de Distritos urbanos y rurales. Sus atribuciones son muchas en este respecto, y para cumplir su cometido se valen de funcionarios que ellas nombran. Sin embargo, la distitución del "oficial de Sanidad" o el "inspector Sanatorio" permanente ha de hacerse con asentimiento del Ministro de Higiene. Para atender a los gastos que originan estos funcionarios, el Estado concede subvenciones.

Los Reglamentos de higiene y de construcción han de ser aprobados por el Ministro de Higiene.



Los conceptos principales de gastos de estos capítulos son los del alcantarillado, tratamiento de aguas residuarias, recogida y destrucción de basuras y sostenimiento de hospitales, sanatorios y otras instituciones análogas.

Siguen en importancia los gastos de jardines públicos y terrenos de juegos, instalación de baños y lavaderos, las maternidades y las casas cuna. El gasto global de los servicios de higiene es el de 13 che-lines y tres peniques por ciudadano.

Los Consejos de condados se ocupan de la lucha contra la tuberculosis y enfermedades venéreas, vigilancia de los abastecimientos de aguas potables, aplicación de las leyes contra epizootias y contra la adulteración de alimentos; son competentes también para adoptar medidas y crear instituciones de defensa de las embarazadas y niños (maternidades, casas cunas, asilos, etc.).

Los Consejos de burgos-condados actúan al mismo tiempo que las autoridades sanitarias. Los Consejos de Comité deben nombrar un inspector médico de higiene (*County Medical Officer of Health*).

En todos los condados y burgos-condados funcionan las Comisiones de seguro social (*Insurance committees*), encargadas de la aplicación de la Ley del seguro e higiene nacional. Fórmanla de 20 a 40 miembros, de los cuales las tres quintas partes representan a los asegurados, una quinta parte son elegidos por el Consejo de condado o por el del burgo-condado, y la quinta parte restante son médicos especializados.

La organización de todas las formas de enseñanza, salvo la universitaria y superior, incumbe normalmente a las autoridades locales; pero su activi-

dad está condicionada por la Oficina de Enseñanza (*Board of Education*), que depende del Estado central.

En materia de enseñanza primaria, las autoridades competentes son los Consejos de los burgos-condados y los Consejos de los demás burgos con población superior a 10.000 habitantes, y los Consejos de distritos urbanos de más de 20.000 habitantes. En materias de segunda enseñanza, las autoridades competentes son los Consejos de condados y los Consejos de los burgos-condados.

Todos los Consejos deben nombrar una Comisión de enseñanza (*Education committee*), a tenor de lo preceptuado por la Ley.

La inspección de las escuelas primarias públicas corre a cargo de sus administradores (*School-Managers*), que son nombrados por las autoridades locales, y cuando se trata de escuelas que no pertenecen a los organismos locales de enseñanza (*voluntary schools*) dirigen el establecimiento las autoridades municipales y los representantes de los elementos fundadores del centro de enseñanza.

Los gastos de enseñanza se cubren en más del 50 por 100 con las subvenciones del Estado, y el resto con las rentas e ingresos de las escuelas y con las aportaciones de los presupuestos municipales, los donativos y legados.

Los Consejos de los burgos-condados son los encargados de los servicios de vías públicas de sus respectivos distritos. También lo están de los *main roads*.

El Estado concede subsidios para el sostenimiento de las grandes arterias de circulación y de los caminos más importantes. En algunos casos, el auxilio



llega al 75 por 100 del gasto del servicio; pero la regla general es el 50. Para los caminos de menos importancia, la subvención oscila entre el 1 y el 25 por 100. El resto de los presupuestos para esta clase de atenciones se atiende con los tributos municipales.

Los organismos locales pueden construir nuevos caminos con los recursos que les proporcionan los impuestos; pero lo más frecuente es que los propietarios de los terrenos que bordean las proyectadas vías subvengan proporcionalmente a su constitución, ateniéndose a las normas que previamente determina la autoridad local. El Estado obtiene los recursos para este servicio de los impuestos con que grava a los automóviles.

La asistencia pública está regulada por la Ley de Pobres (*Poor Law*), que data de 1601. La actual organización y administración del servicio es de 1924.

El servicio está dirigido por oficinas de administradores (*Boards of Guardians*) y oficinas de Beneficencia, cuyos miembros son nombrados cada tres años por el cuerpo electoral de las Comunas o Unión de Comunas. Esta Unión puede o no coincidir con los límites oficiales de las Comunas que la constituyen. En las Comunas rurales, los Consejeros edilicios son miembros de la Oficina de Beneficencia.

Los principales funcionarios de la Oficina de Beneficencia son el Secretario general (*Clerk to the Guardians*) y el Inspector de la asistencia (*Relieving Officer*). Ambos son designados por la Oficina.

El Ministro de Higiene inspecciona detalladamente cuanto se relaciona con la Ley de Pobres y dicta las instrucciones generales a que han de atene-

nerse las oficinas de Beneficencia, e interviene en el servicio por medio de sus inspectores y auditores. El Ministro sanciona o rechaza los nombramientos y destituciones del personal.

La mayor parte de los gastos de las oficinas de Beneficencia se cubren con los impuestos locales. El Estado concede subsidios.

La ciudad de Londres tiene policía propia que depende del *Common Council*.

A los efectos del servicio de policía se ha constituido en el condado de Londres, con independencia de la ciudad, el distrito metropolitano de policía (*Metropolitan Police District*). La policía del distrito depende directamente del Ministro del Interior (*Home Secretary*) y del Comisario general.

Gran número de burgos tienen también fuerzas de policía propias que dirigen Comisiones de vigilancia (*Watch Committee*) designadas por el Consejo de la ciudad; el número de miembros de estas Comisiones no puede exceder de la tercera parte de los que constituyen el Consejo, incluyendo al Alcalde. En la actualidad, no pueden crear fuerzas de policía los burgos de población inferior a 20.000 habitantes.

En el resto del país la policía depende de la Comisión mixta permanente (*Standing Joint Committee*), que funciona en todos los condados y que se compone de un cierto número de jueces de paz y un número igual de miembros del Consejo del condado. La dirección de policía se confía a un jefe que designa la Comisión, de acuerdo con el Ministro del Interior.

Los gastos de policía son atendidos, por partes iguales, por el Estado y las Corporaciones locales.



## ESCOCIA

La administración local de Escocia descansa en principios análogos a los de la de Inglaterra y el país de Gales, no habiendo entre ellas más que algunas diferencias de detalle.

La parroquia (*Parish*) o Comuna es la unidad de la administración local, y puede ser rural (*landward*) o urbana (*bourgh*), o participar de ambos caracteres. Por lo general, las ciudades forman por sí solas una sola Comuna, y las pequeñas poblaciones forman una Comuna con su zona rural.

El número total de Comunas en Escocia es de 887.

El Consejo comunal se compone de 5 a 31 miembros, elegidos por trienios. En las Comunas semirurales y semiurbanas los miembros del Consejo que representan a las partes rurales constituyen una Comisión rural (*Landward Committee*), que ejerce, separadamente del Consejo, las funciones del Consejo comunal.

Sin embargo, cuando la población de la Comuna y de su zona rural no cuenta más de 1.000 habitantes, no se constituye la Comisión rural, salvo que lo disponga así el Departamento de Higiene de Escocia a instancia de cinco electores domiciliados en la zona rural interesada.

La unidad urbana de la administración local es el burgo, y los hay de tres clases:

a) Los burgos reales (*Royal Burghs*), constituidos en corporaciones por carta real. No se ha estatuido ninguno de esta clase desde el año 1707.

b) Los burgos parlamentarios (*Parliamentary Burghs*), creados por la Ley de 1832.

c) Los burgos de policía (*Police Burghs*), formados por la Ley de 1892.

Los burgos reales y parlamentarios son 83. No dependen del Consejo de Estado, salvo cuando la población es inferior a 7.000 habitantes, o cuando sostienen un cuerpo de Policía particular. Su situación jerárquica equivale a la de los burgos-condados de Inglaterra y del país de Gales.

Los burgos de policía son 118. Ocupan la misma posición que los burgos reales y parlamentarios de menos de 7.000 habitantes.

En todos los burgos el órgano dirigente es el Consejo de la ciudad (*Bourgh Council*), cuyos miembros son elegidos cada tres años y se renuevan por terceras partes. El Consejo elige los *Bailies* y el *Provost*, que equivalen al *Aldermen* y al Alcalde de Inglaterra. Su mandato dura tres años y no están retribuidos.

Escocia está dividida en 33 condados.

Están regidos por Consejos. Los Consejos de Condados fueron creados en 1889, encargándose de funciones que ejercían otras autoridades locales al promulgarse esta Ley. Los Consejeros se eligen lo mismo que los de los Consejos de los Condados de Inglaterra, con la diferencia de que los que representan los burgos son escogidos por el Consejo de ciudad entre sus miembros, en vez de ser nombrados por los electores.

Nutren sus presupuestos, en su casi totalidad, con los impuestos territoriales locales y las subvenciones del Estado.

Las atribuciones de los órganos locales escoceses son, en general, semejantes a los de Inglaterra; hay, no obstante, una mayor coordinación en la política tributaria.



## IRLANDA

En Irlanda septentrional (cuyo régimen se estableció en 1920) la administración local descansa en las normas establecidas en la Ley de 1898, que son las mismas que las demás leyes inglesas de 1888 y 1894, salvo que en Irlanda no hay Consejos comunales. Las leyes de 1919 y 1923 han introducido modificaciones poco sustanciales.

El Estado libre de Irlanda está dividido en 27 Condados administrativos, cuatro burgos-condados, cinco burgos municipales, 61 distritos urbanos y 24 ciudades.

En las regiones rurales, el Condado es la unidad administrativa en todos los respectos, excepto en las ciudades y en el condado metropolitano de Dublin. Los Consejos de Condados pueden nombrar Comisiones especiales o generales, integradas en parte por personas extrañas al Consejo; sin embargo, para conferir delegaciones a una Comisión ha de obtenerse previamente autorización del Ministro de Higiene.

Los burgos están dirigidos por Consejos que funcionan casi como los de Inglaterra. No obstante, la Ley de 1925 ha modificado grandemente la administración municipal, y, por virtud de sus preceptos, en dos de ellos han sido suprimidos los Consejos, transfiriendo sus poderes a un *city manager* del tipo americano.

El Ministro de Higiene pública ejerce el control sobre las corporaciones locales. Sus facultades en esta materia son amplias.

Así, en los servicios de higiene, como en los de

salubridad pública, y, en general, en los demás, las facultades de los órganos locales no discrepan grandemente de las que tienen los de Inglaterra.

## HOLANDA

En las 11 provincias que constituyen el Estado holandés hay 1.100 Comunas (*Gemeente*) que, urbanas o rurales, se desenvuelven en el mismo plano.

La organización municipal descansa en Holanda, como en todos los pases civilizados, en el sufragio universal. Tienen derecho a votar todos los ciudadanos, sin distinción de sexos, que hayan cumplido veinticinco años y lleven domiciliados un año por lo menos.

La Comuna está dirigida por el Consejo comunal, elegido por el sistema de representación proporcional. El mandato es por cuatro años. Consta de siete miembros en las poblaciones de 3.000 almas, y llega hasta 45 en las Comunas de más de 200.000. El ciudadano que no esté privado de su derecho por fallo judicial y cuente más de veinticinco años, puede ser elegido Consejero.

El Burgomaestre (*Burgemeester*) lo nombra la Corona por seis años, y su mandato, ordinariamente, se prorroga. Hace las funciones de Presidente del Consejo y tiene ciertos poderes administrativos independientes, especialmente el de Jefe de Policía.

Aunque representa al Gobierno, el Burgomaestre ocupa, respecto a las autoridades centrales, una posición independiente.



Percibe un sueldo que oscila entre 500 a 25.000 florines, y tiene derecho a retiro.

El Colegio de *Burgomaestres* y *Esquevinos* (*Wethouders*) constituye el Poder ejecutivo del Consejo. Los esquevinos son elegidos por el Consejo comunal entre sus miembros. El cargo es por cuatro años. En las Comunas de menos de 20.000 almas hay dos Esquevinos; en las de 20.000 a 100.000, tres o cuatro; y en las de más de 100.000, cuatro, cinco o seis.

El Consejo comunal debe de reunirse, por lo menos, seis veces al año, convocado por el Burgomaestre o a petición de sus miembros. Lo corriente en las grandes Comunas es que se reúna cada quince días y en las de importancia cada tres o cuatro semanas, mientras en los pequeños Municipios sólo se congrega las seis veces prescritas por la Ley. Las sesiones son públicas, salvo que se acuerde lo contrario.

El Colegio de Burgomaestres y Esquevinos es un Comité ejecutivo. Es colectivamente responsable, aunque en las grande Comunas cada Esquevino está encargado de la dirección de una rama administrativa, de cuya gestión responde personalmente.

Las Comunas tienen facultades para regular la marcha de la administración. Al Burgomaestre le corresponde las atribuciones señaladas expresamente por la Ley; otras se reservan al Colegio de Burgomaestres y Esquevinos; pero las relativas a la Policía entran en la esfera de acción del Consejo, cuyos acuerdos deben ser puestos en práctica por el Poder ejecutivo.

Los servicios que se consideran obligatorios para los Municipios son:

a) El Registro civil y la confección de las listas electorales.

b) El reparto del impuesto comunal.

c) La conservación de calles y carreteras comunales, puentes, etc.

d) El establecimiento y conservación de cementerios.

e) Los socorros contra los incendios

f) La policía sanitaria.

g) El abono a los periódicos oficiales del Estado y la provincia.

Al frente de las provincias hay un Comisario real (*Commisseris*) que preside el Consejo provincial y es la autoridad local gubernativa superior.

El Consejo provincial (*Provinzial Staten*) se elige cada cuatro años, y el número de sus diputados oscila entre 35 y 85. Reúnese dos veces al año y, por lo común, sus sesiones son públicas. Nombra de su seno un poder ejecutivo (*Gedeputeerde Staten*) formado por el comisario, que lo preside, y cuatro o cinco miembros.

Las funciones principales de los Consejos de provincia son el establecimiento y entretenimiento de las Comisiones de la demarcación y el control sobre los organismos encargados de los diques y de los trabajos de seguros contra los incendios.

Elabora el presupuesto comunal, el Colegio de Burgomaestres y Esquevinos, sometiéndolo luego al debate y sanción del Consejo comunal; una vez aprobado por el Consejo pasa al Poder ejecutivo provincial, cuya solución, favorable o adversa, puede ser casada por la Corona.

Los acuerdos del Consejo comunal relativos a tasas comunales han de someterse en el plazo de ocho



días al Poder ejecutivo provincial, el que, en el plazo de seis semanas, ha de dirigir una Memoria sobre el particular a la Corona, que decide en última instancia.

Para atender a las necesidades locales, los Municipios están facultados, dentro de ciertos límites, a imponer centésimas adicionales sobre la contribución territorial, sobre la de rentas, sobre la de propiedades, sobre la personal y sobre todos los del Estado que la Ley autoriza. Puede también imponer un tributo directo local sobre la renta, sobre las Empresas que tienen más de diez obreros, sobre los perros, sobre los seguros contra incendios, sobre espectáculos y reclamaciones.

El impuesto local sobre la renta es el más importante de los ingresos comunales. Cabe cobrarlos en diferentes formas. La cuantía del impuesto sobre rentas del Estado puede ser acrecido, en provecho de la Comuna, a todos los contribuyentes, siempre con algunas excepciones; puede igualmente establecer una tasa de un porcentaje semejante combinado con un impuesto local y no progresivo sobre la renta; en fin, el impuesto puede tener carácter de un impuesto local sobre la renta, completamente independiente.

En 1921 había 12 Comunas de menos de 5.000 habitantes que no habían apelado al impuesto sobre la renta para sufragar sus necesidades. En el mismo año, 31 Comunas cobraron los céntimos adicionales sobre el impuesto de la renta del Estado; 260 impusieron una tasa local y no progresiva sobre la renta; 72 recaudaron una tasa semejante, añadiendo las centésimas adicionales al impuesto del Estado, y 725 gravaron con una tasa local y no progresiva la renta.



En virtud de la Ley de 24 de mayo de 1897, los subsidios gubernamentales son abonados a los Municipios bajo estas formas: primera, la mitad de la retribución del Burgomaestre y del Secretario, pero sin que el subsidio exceda de 600 florines, y segunda, un subsidio cuya cuantía se determina por el número de habitantes. En 1920, de los dos mil millones a que ascendía el importe global de los presupuestos municipales, más de 227 millones procedían de las tasas, más de 218 de los subsidios y 122 millones de los rendimientos de las Empresas industriales de los Ayuntamientos.

La autoridad comunal está sometida al control: primero, de la Corona; segundo, del Poder ejecutivo del Consejo provincial (*Gedeputeerde Staten*). La Corona puede anular los acuerdos del Consejo municipal o del Colegio de Burgomaestres si son ilegales o perjudiciales a los intereses del país. El Burgomaestre tiene derecho a proponer a la Corona la anulación de las resoluciones del Consejo y de suspender su ejecución por treinta días. Si la Corona no adopta ninguna medida en este plazo, el acuerdo es firme.

El Poder ejecutivo provincial hace las advertencias pertinentes a las autoridades comunales para que se atengan a las leyes y evitar la intervención de la Corona.

Hay asuntos — la emisión de empréstitos, por ejemplo—en los que los acuerdos municipales han de someterse a la sanción del Poder provincial, cuyas resoluciones pueden ser recurridas por los Municipios ante la Corona, que decide en última instancia.

Las Comunas de poblaciones superiores a 10.000



habitantes y las de los pequeños Municipios cuya población haya crecido en más de un 20 por 100. en el último decenio están obligadas a formar planos de ensanche y urbanización y a someterlos a la autoridad provincial para su examen. El presupuesto anual debe someterse a estudio del Poder ejecutivo provincial, y si su resolución es contraria, los Ayuntamientos pueden apelar ante la Corona.

Si los Municipios no consignan en sus presupuestos créditos suficientes para las funciones de carácter obligatorio, el Poder ejecutivo provincial está facultado para suplir las deficiencias que en este respecto advierta.

El Colegio de los Burgomaestres y Esquevinos es responsable del buen servicio de higiene pública.

En las poblaciones de más de 18.000 habitantes, y en ciertos casos especiales, en las demás y en determinados grupos de Comunas de una misma provincia deben constituirse *Comités de higiene*, proveyendo los cargos de Presidente, Vocales y Secretario el Comisario real. En las poblaciones donde funcionen dichos Comités, se les confía el estudio y resolución de los problemas relacionados con la higiene pública.

Los Municipios están obligados a contribuir a las atenciones de la enseñanza primaria. Para la construcción y conservación de escuelas y demás atenciones de la enseñanza, la Comuna percibe una tasa especial. Las escuelas privadas están agregadas a las municipales; es una característica de Holanda. Los Municipios y el Estado pueden subvencionar los establecimientos privados de enseñanza superior.

La inspección superior de las escuelas lo realizan los Inspectores del Gobierno, que cooperan con

las Comunas en el nombramiento y renovación del profesorado, que es retribuido por el Poder Central.

La asistencia pública está en manos de Comunidades religiosas, Asociaciones privadas u oficinas de Beneficencia, constituidas por iniciativa particular. En ningún Municipio existen oficinas de este género a cargo del Colegio de Burgomaestres y Esquevinos. No se conoce la tasa especial de pobres ni el Tesoro nacional concede subsidio alguno para este servicio.

Los Consejos de pobres (*Armenraad*) están constituidos por los Consejos comunales y se componen de representantes de organizaciones voluntarias y obtienen los recursos mediante colectas entre el público. Estos organismos son consultivos y no pueden distribuir los socorros. El Ministro de la Gobernación nombra al Secretario de los Consejos de pobres.

En las Comunas, el Burgomaestre es el jefe de la Policía, y él sólo es responsable del nombramiento y organización del Cuerpo de agentes, con la excepción del sueldo, que lo determina el Consejo comunal, con la aprobación de la Corona. Esta aprobación es también necesaria para designar el Comisario de Policía, que está bajo las órdenes del Burgomaestre. En los Distritos rurales casi todo el servicio está a cargo de la Policía gubernativa.



## HUNGRIA

En Hungría hay cinco tipos de entidades locales: primero, ciudad de Budapest; segundo, Municipios urbanos; tercero, ciudades con Consejo consultivo; cuarto, grandes Comunas; y quinto, pequeñas Comunas.

Los dos primeros tipos municipales gozan de autonomía considerable, aunque están bajo el control financiero del Estado. Las otras están sometidas en mayor o menor grado al control de las autoridades del condado; pero tienen derecho a recurrir contra sus actos dentro del plazo de quince días ante el Ministro del Interior.

Los jefes supremos de los condados o municipalidades urbanas son los prefectos (*Foispán*) que representan al Gobierno, en tanto que los subprefectos (*Alispán*) en los condados y el alcalde (*Oiró*) en las ciudades, son jefes únicamente en lo que concierne a la administración autónoma.

En los Condados o Municipios urbanos hay un Comité comunal formado, una mitad por las personas que pagan los impuestos más elevados y otra por ciudadanos elegidos por el pueblo, con mandato por seis años. El número de consejeros varía de 48 a 60, según la importancia de la población.

El Comité administrativo es un órgano de consulta compuesto de los directores de servicios locales del Estado, de los altos funcionarios municipales y de diez miembros elegidos por el Comité municipal.

Hay también un *Comité de higiene municipal*, órgano consultivo igualmente, formado por el médico director, los funcionarios médicos y veterinarios, un ingeniero, un arquitecto, un farmacéutico y otros miembros elegidos por la Asamblea general del Comité de la Comuna.

En las municipalidades urbanas, el Consejo está integrado por los consejeros, el secretario comunal, el procurador público y, para ciertas cuestiones, por el comisario de policía. La presidencia la ocupa el alcalde. Es un órgano adicional de los Comités municipales y administrativos.

En Budapest la administración del Consejo municipal se divide en secciones, y cada una de ellas está dirigida por un consejero.

La organización de los otros tipos de entidades locales primarias es casi idéntica. Tiene un *Consejo representativo* que es el cuerpo deliberante y un *Consejo de ciudad* o *Consejo comunal* para lo ejecutivo, que se compone de dos o cuatro miembros del Consejo, del alcalde y del adjunto, del secretario comunal, del administrador público y del funcionario médico.

Las ciudades de tercer tipo tienen, además, un Consejo ordinario o Consejo "constituído", mientras que las Comunas pequeñas están agrupadas y tienen un secretario común.

Las Comunas cuentan con los recursos financieros que les proporcionan los céntimos adicionales sobre los impuestos del Estado y algunas tasas. Perciben la cuarta parte del impuesto sobre los negocios, que cobran por conducto del Estado.

Las ciudades pueden también establecer los derechos de consumo y derechos de licencia, así como



tasas nuevas sobre objetos no gravados por el Estado.

Las autoridades locales están obligadas a someter sus presupuestos y los acuerdos sobre la venta de terrenos, preparación de empréstitos o contratos con fines distintos a los trabajos públicos, al Ministerio del Interior, siendo valederos los acuerdos si el Ministro no presenta objeción alguna en el plazo de cuarenta días.

Las negociaciones de empréstitos municipales y la ejecución de trabajos públicos han sido facilitados por la realización de una Sociedad anónima cuya mayoría de acciones está en poder de las ciudades. Esta resolución se ha adoptado por iniciativa de la Unión de Municipios de Hungría.

El control de las Comunas y de las pequeñas ciudades es ejercido, en primer término, por el *Comitodo*, y al que han de someterse la aprobación de las tasas comunales, la negociación de empréstitos que no estén incluidos en el presupuesto, el cumplimiento de los trabajos públicos importantes. La Comuna puede apelar ante el Ministro del Interior de las resoluciones del *Comitodo* en el plazo de catorce días.

El Ministro del Interior tiene la facultad de disolver el Consejo representativo de las pequeñas ciudades o Comunas y de ordenar que se convoque a nueva elección si el Consejo actúa de manera que compromete los intereses del Estado o de la Comuna.

Los derechos de las entidades locales están protegidos por el Tribunal Supremo Administrativo, y contra sus resoluciones se puede recurrir ante el Departamento gubernamental en los casos previstos por la Ley.

## ITALIA

Italia fué durante su período constitucional uno de los países que ofreció una legislación municipal más interesante, en particular en materia de municipalizaciones. Interrumpida la vida constitucional por el fascismo, hanse dictado nuevas normas, que reproducimos, tomándolas del informe emitido por el Dr. Virgilio Costa, y presentado al Congreso Internacional de Ciudades que en el año en curso se verificó en Londres.

La legalidad vigente en Italia data de 1926 —Decretos de 4 de febrero y 3 de septiembre— por virtud de la cual, y alegando el pretexto de la intervención del pueblo en el nombramiento de los Consejos irrogaba irreparables perjuicios, se confía la administración de los Ayuntamientos a los Podesta.

El Podesta representa a la comuna, rige sus finanzas y su patrimonio, forma las ordenanzas y reglamentos de la corporación para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos.

Asiste al "Podesta" un Consejo (*Consulta*), que le asesora sobre las cuestiones de importancia que determina la ley, y cuando el propio "Podesta" lo considera oportuno. Los miembros de la *Consulta* son nombrados por el prefecto, que elige libremente una tercera parte, y los demás son propuestos por las corporaciones económicas, sindicatos y demás entidades locales.

En las ciudades el nombramiento lo hace el Ministro del Interior.



Las designaciones se efectúan con el criterio de que estén representados en la *Consulta* los productores y los obreros, debiendo ser igual el número de unos y de otros, y comprendiendo entre los trabajadores a los de carácter intelectual. Lo más general es que tres cuartas partes de las designaciones de productores recaigan en representantes de las Asociaciones de agricultores, industriales y comerciantes, y la otra cuarta parte en los demás sectores de la producción. En las poblaciones costeras se tiene en cuenta las actividades marítimas en la elección de representantes.

De la representación de los trabajadores, una tercera parte se reserva a los intelectuales, entre los que se comprende a los que ejercen profesiones liberales y a los artistas. Los demás puestos se destinan a las otras categorías obreras.

Los miembros de la *Consulta* no son retribuidos ni perciben dietas por ningún concepto. El cargo de Podesta también es gratuito; pero puede percibir indemnizaciones por gastos de representación, de acuerdo con el prefecto y en armonía con el Estado económico de la comuna.

La *Consulta* se reúne cuando la convoca el Podesta, que lo hace con frecuencia por la cantidad de asuntos importantes que se plantean y porque es el medio de que el Podesta esté en contacto con el vecindario y recoja su pensamiento en relación con las cuestiones de la vida local.

En las poblaciones de menos de 20.000 almas es obligatoria la intervención de la *Consulta* en las deliberaciones concernientes a:

1. Aprobación de los presupuestos.
2. Adquisición de compromisos activos o pa-

sivos que afecten al presupuesto por períodos superiores a cinco años.

3. Emisión de empréstitos.
4. Implantación de tasas, impuestos, etc.
5. Venta de bienes patrimoniales.
6. Gestión directa de los servicios públicos.

En las Comunas de 20 a 100.000 almas interviene, además, en la:

7. Aceptación y rehusamiento de legados y donativos.
8. Enajenación y cesión de créditos, concierto de contratos hipotecarios o de servidumbres.
9. Formación de reglamentos para la utilización de los bienes comunales.
10. Formación de reglamentos de higiene sobre edificación y regulación de la policía de la ciudad y de la zona de cintura.
11. Adquisición de acciones industriales e inversión de los fondos municipales, cuando no se trate de adquisición de fondos públicos o de depósitos en la Caja de Depósitos y Empréstitos.
12. Arrendamientos de más de doce años.
13. Construcción y reconstrucción de calles y cambios de clasificación.
14. Impuesto de pesaje.
15. Rendición y examen de cuentas de la administración.
16. Organización de las oficinas de la administración comunal, fijación de los sueldos de los funcionarios y de los salarios de los obreros municipales.
17. Nombramiento, suspensión y readmisión de funcionarios.
18. Ejercicio de acciones judiciales.



19. Liberación y constitución de rentas.
20. Construcción y desplazamiento de cementerios.
21. Ejecución de trabajos públicos.
22. Institución y desplazamiento de ferias y mercados.

En las Comunas de más de 100.000 habitantes no es obligatoria la intervención de la consulta en los asuntos comprendidos en los siete últimos números.

Como antes decimos, el Podesta acude al asesoramiento de la *Consulta* con frecuencia, aun para los asuntos en que su intervención no es forzosa legalmente. De hecho, la *Consulta* fiscaliza el funcionamiento de la administración municipal.

Las sesiones de la *Consulta* no son públicas. Los vecindarios conocen su labor y sus acuerdos por los informes de la Prensa y por el *Alba Pretorio*, que inserta las resoluciones de la corporación.

El Podesta vigila directamente, y bajo su responsabilidad, la ejecución de los acuerdos y resuelve las dudas que surgen.

En caso de divergencia entre el Podesta y la *Consulta*, el Podesta resuelve lo que estima procedente y lleva a cabo el acuerdo, aunque haciendo constar la discrepancia al prefecto.

El Podesta es responsable, personalmente, de sus decisiones, y cuando éstas hieren intereses o derechos de la Comuna, la ley previene el procedimiento de formular la reclamación y las sanciones aplicables en caso de que hubiere lugar a ello:

a) Por enajenaciones, arriendos, préstamos, adjudicaciones, etc., realizadas sin atenderse a las prescripciones legales.

b) Por negligencia en la percepción de tributos y rentas de la Comuna.

c) Por la formación de presupuestos artificialmente preparados para simular su nivelación.

La acción contra el Podesta puede ser iniciada de oficio, a instancia de la autoridad política o de cualquier contribuyente.

En caso de extralimitación de funciones el Podesta puede ser denunciado y detenido.

Además de la *Consulta* funcionan otras comisiones de carácter municipal; unas son de carácter consultivo y otras tienen el cometido de llevar a la práctica los acuerdos adoptados.

Desde luego, funciona la Comisión de presupuestos, que entiende de los recursos y reclamaciones que presentan los contribuyentes; sus resoluciones son efectivas, sin necesidad de la sanción del Podesta.

La ley previene la formación de Comisiones para la vigilancia de las Sociedades de servicios públicos regidos por la Comuna.

En todas las Comunas de importancia funcionan además otras Comisiones.

En Roma actúan:

1. La Comisión de construcciones (*Comisione edilizia*), que emite su parecer sobre los proyectos de construcción o de transformación de las construcciones existentes.

2. La de policía de las vías públicas y de los servicios de entretenimiento con el encargo, además, de informar sobre las medidas que procede adoptar para la conservación del pavimento y del subsuelo.

3. La de tráfico, que informa acerca de la reglamentación del tráfico y de circulación.



4. La de rotulación de calles, que cuida de la titulación de las nuevas y de los distritos, barrios y plazas que se creen.

5. La del servicio de transportes, que informa acerca de los proyectos que se formulan en relación con el tráfico rodado.

6. La del censo.

7. La de reglamentación del comercio y de la venta al público.

8. La de inspección del registro de pobres.

9. La de vigilancia de los teatros.

10. La de propaganda higiénica.

Hay, además, diferentes Comisiones para instituciones de beneficencia, distribución de premios, becas, et.

Todas son nombradas por el Podesta y se reúnen periódicamente, con la frecuencia que exigen la importancia de los asuntos sometidos a su incumbencia.

La administración de las provincias corre a cargo de un Presidente (*Preside*) y de un Consejo (*Rettorato*), que lo constituyen de cuatro a ocho miembros. Son designados por decreto real, a propuesta del Ministerio del Interior, y ejercen gratuitamente su mandato, cuya duración es de cuatro años, que puede ser renovado.

El *Rettorato* se ocupa:

1. De administrar el patrimonio de la provincia.

2. De la creación y entretenimiento de los establecimientos públicos provinciales.

3. De concertar contratos para adquirir bienes, aceptación o rehusamiento de legados, donativos, etc.

4. De la preparación de los presupuestos y examen de los balances.

5. De la emisión de empréstitos.

6. Del entretenimiento de las carreteras provinciales, construcción de las vecinales para facilitar las comunicaciones entre los pueblos y con las estaciones ferroviarias y los puertos.

7. De la participación en los trabajos públicos de índole provincial.

8. De la asistencia a los niños desvalidos, a los ciegos y sordomudos.

9. De la vigilancia de los establecimientos de beneficencia.

10. Del nombramiento, suspensión y readmisión de los funcionarios.

11. De otros asuntos de menor importancia, como concesión de subsidios, socorros en metálico a los patronatos escolares.

Las reuniones de los *Rettoratos* tampoco son públicas; sus deliberaciones y acuerdos los divulgan en la Prensa y el *Alba Pretorio*, que inserta las resoluciones.

El *Preside* representa al *Rettorato* cuando éste no funciona, y a la provincia, en los Tribunales; prepara los presupuestos, inspecciona a los funcionarios, nombra y separa a los obreros y, en general, cuanto se refiere a la acción ejecutiva.

Para exigir responsabilidades al Presidente rigen las mismas normas que se aplican al Podesta.

También está asistido el Presidente por Comisiones consultivas especiales.

Los presupuestos de las Comunas se someten a la aprobación del Podesta, que resuelve luego de oír



a la *Consulta*. Los provinciales, el Presidente, luego de conocer el informe del *Rettorato*.

Los mismos trámites se aplican para la creación de tributos y la determinación suplementaria de la contribución territorial, que es el más fuerte ingreso de los presupuestos provinciales y de los más importantes de la Comuna.

Los presupuestos locales se someten, después de aprobados por el Podesta o el Presidente, según los casos, el conocimiento del prefecto—representante del Poder central—, que tiene facultades para anularlos si advierte irregularidades en su confección.

Cuando haya necesidad de forzar los ingresos señalando tipos de tributación corrientes, el capítulo de gastos facultativos se confía al examen de la *Giunta Provinciale Amministrativa*, que se compone de cinco funcionarios del Estado y un individuo extraño a la administración pública, y del prefecto, que la preside.

Los presupuestos provinciales se aprueban en definitiva por decreto real, a propuesta del Ministro del Interior.

Los presupuestos locales habrán de presentarse en el curso del mes de marzo de cada año, y luego de seguir la tramitación antes indicada se publican en el *Alba Pretorio*, a fin de que los conozcan los contribuyentes y formulen las reclamaciones que consideren pertinentes. Estas reclamaciones son examinadas por el Consejo de la Prefectura (el Prefecto y cuatro funcionarios). La resolución del Consejo se inserta en el *Alba Pretorio* y es recurrible ante el Tribunal de Cuentas.

Roma está regida por normas especiales. El fas-

cismo considera que Roma ejerce funciones nacionales; es el “corazón viviente de la madre patria” y la ha dotado de un régimen distinto a los otros Municipios.

La Comuna romana está dirigida por un *Gobernatorato*, y su administración sometida a la autoridad provincial, dependiendo los negocios de más importancia directamente del Ministro del Interior. El jefe de la administración es el Gobernador (*Governatore*), que nombra el rey, a propuesta del Ministro del Interior, oído el Consejo de Ministros. Es auxiliado por un Subgobernador, también de nombramiento real, y el Secretario general, que tiene categoría de prefecto.

El Gobernador dirige, bajo su responsabilidad, a semejanza del Podesta, la administración financiera y patrimonial de Roma, estando facultado para adoptar las medidas necesarias para asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos. Las resoluciones del Gobernador no se someten al control de ninguna otra autoridad, excepto los presupuestos, que han de ser aprobados por decreto real, y algunos otros asuntos—muy contados—que son informados por comisiones al objeto de garantizar su perfección técnica.

Asiste al Gobernador una comisión formada por 12 miembros, con mandato cuatrenal, y que ha de ser consultada en los siguientes asuntos: balances, rendición de cuentas, creación de impuestos, formación de planos para la ejecución de trabajos públicos, gestión directa de servicios públicos.

Además, el Gobernador puede recabar la asistencia de esa comisión siempre que lo juzgue oportuno.



Para compensar a Roma de las cargas que a su vecindario impone la capitalidad, el Estado la concede:

a) Una subvención anual de 50 millones de libras por gastos de representación y ejecución de trabajos públicos para el desenvolvimiento de la ciudad, entretenimiento de las vías públicas y protección de las riquezas artísticas e históricas.

b) Una contribución anual de 30 millones de libras para servicios públicos de la zona circundante de la ciudad.

c) Otra de otros 30 millones para la ejecución del nuevo plan de arreglo de la capital.

Las disposiciones que regulan el funcionamiento de las Comunas italianas datan de 1926, y las de las provincias de fines de 1928.

## JAPON

El sistema japonés de administración local se ha ido elaborando a partir de 1871, fecha en que se abolió el feudalismo.

Esquemáticamente, puede representarse así:

Ministro del Interior.

Gobernadores y prefectos.

Alcaldes de ciudades.

Administradores de distritos rurales.

Jefes de burgos.

Jefes de aldeas.

Estas autoridades locales actúan en ciertas circunscripciones asistidas de Asambleas y Consejos representativos.

Desde el punto de vista administrativo, el Japón se divide en 46 Prefecturas; tres de ellas, las correspondientes a las metrópolis Tokio, Kioto y Osaka, son conocidas con el nombre de Prefecturas urbanas (*Fou*); las otras, se consideran Prefecturas rurales (*Ken*).

Yeso, isla septentrional del Imperio, no se ha dividido aún en Prefecturas por hallarse en período de colonización.

Las autoridades locales son de dos clases: *a*), agentes locales del Estado (gobernadores de las prefecturas urbanas y rurales, comisarios de la policía metropolitana (*Gomntcho*), administradores de islas, jefes de oficinas de distritos, Gobierno general de Yeso y jefes de burgos y aldeas); *b*), autoridades públicas locales, con facultades deliberantes (asambleas representativas) o ejecutivas (actúan individualmente).

Las asambleas deliberativas funcionan en las ciudades, burgos y aldeas (*Chi Kwai*, *Tcho Kwai* y *Sonn Kwai*) y se eligen por cuatrenios, con un mínimo de 30 representantes en las ciudades y de ocho en los burgos y aldeas.

En las ciudades hay un Consejo (*Chi Samjikkwai*), que se compone del alcalde y de 12 miembros de la Asamblea municipal, elegidos por ella.

El poder ejecutivo lo ejerce el alcalde, que es nombrado por el emperador de la terna propuesta por la asamblea, y cuyo mandato es de cuatro años.

En las aldeas y burgos las funciones ejecutivas las desempeñan los "jefes", que son nombrados por las Asambleas, y sancionadas por el gobernador.

Corresponden a las Asambleas los servicios de vías públicas, instrucción elemental, reglamento ci-



vil, reclutamiento, arreglo y extensión de ciudades, lucha contra las enfermedades contagiosas, desinfección y vacuna y la generalidad de los de carácter sanitario. Perciben los impuestos locales y los del Estado. Tienen poderes discrecionales muy amplios en relación con canalizaciones, abastecimiento de aguas potables, jardines públicos, cementerios, crematorios, tranvías y autobuses, alumbrado, viviendas, mercados, baños, hospitales, asilos de noche, etcétera.

Pueden constituir mancomunidades las ciudades, burgos y aldeas para la organización de servicios comunes. En ciertos casos puede imponerlos el gobernador. Son corrientes las de distribución de aguas, en particular para el riego de arrozales.

En Yeso y en las prefecturas urbanas y rurales funcionan asambleas (*Do fou* o *Ken Kwai*) y Consejos (*Do, Fou* o *Ken Yaujikwai*), constituidos sobre los mismos principios que los de las ciudades.

El poder ejecutivo radica en el gobernador de Yeso y los funcionarios que rigen las prefecturas.

Los electores han de ser japoneses, haber cumplido veinticinco años, pagar impuestos directos durante dos años por lo menos en la población donde vota y no tener tacha legal.

Todo elector es elegible.

Las fuentes de ingresos de los presupuestos locales son los impuestos de ese carácter y los subsidios y subvenciones del Tesoro.

Las autoridades locales están facultadas para levantar tributos que se amolden a las características de la población, tales como centésimas adicionales o tributos locales autorizados por la Superioridad.

El Tesoro concede subvenciones para servicios de enseñanza primaria, policía, lucha contra las enfermedades infecciosas, construcción de caminos, acueductos, saneamiento de terrenos, etc.

Los empréstitos han de ser acordados por las Asambleas y sancionados por los Ministros de Hacienda y del Interior.

Estos ministros son los que ejercen el control financiero e inspeccionan la forma como se imponen los nuevos tributos y las centésimas adicionales.

En algunos casos, las grandes ciudades: Tokio, Kyoto, Osaka, Nogoya, Kolbe y Yokoama, no tienen necesidad de ese control para que sus acuerdos sean válidos.

La proporción de los ingresos de los presupuestos locales es, aproximadamente, esta:

	Prefec- turas %	Ciuda- des %	Burgos y aldeas %
Subvenciones del Tesoro .....	13	4	8
Subvenciones de las autori- dades superiores .....	—	2	3
Rentas de empresas .....	2	64	20

Las tres cuartas partes de los ingresos de los burgos y aldeas proceden de las centésimas adicionales sobre contribución urbana y territorial.

En las ciudades las centésimas proceden de los impuestos del Estado sobre los negocios, sobre la renta, sobre contribuciones inmobiliarias y otras manifestaciones de la riqueza.

En las Prefecturas, los presupuestos se nutren en dos terceras partes de las centésimas y de las contribuciones inmobiliarias.



Los burgos y aldeas están bajo el control de los administradores de sus respectivos distritos y, en segundo término, del de los gobernadores.

Las ciudades están bajo el control del gobernador.

El Ministro del Interior ejerce el control general sobre todas las autoridades locales.

Los servicios sanitarios—hospitales, limpieza, lucha contra enfermedades contagiosas — corren a cargo de ciudades, burgos y aldeas en sus respectivos territorios.

Por regla general, las ciudades, burgos y aldeas son las encargadas de instalar las escuelas públicas de primera enseñanza y de cuidar de su entretenimiento. A los distritos incumbe la enseñanza secundaria.

También pueden erigir escuelas medias y superiores, comerciales e industriales.

En comunicaciones, las autoridades locales intervienen en concesiones de líneas de tranvías y autobuses y regulación del uso de las riberas, etc.

## NORUEGA

Hasta comienzo del siglo XIX los Municipios noruegos estaban administrados por un funcionario real, y el Consejo municipal era también designado por la Corona.

En el año 1814, la autonomía política estatuida en la Ley del 17 de mayo colocó en primer término la necesidad de una reforma en la administración local.

En el año 1837 se dictó la Ley Municipal. Esta ley otorgó a las autoridades locales una autonomía tan amplia que no tuvo par en Europa.

Posteriormente se han introducido grandes reformas, y en la actualidad regula la vida municipal la Ley de 1921.

El Distrito (*Herred*) es la más pequeña división territorial, con administración autónoma. Su número no está registrado en ninguna estadística. Hay 43 ciudades (*by*), de las cuales 24 (*ladesteder*) son independientes de los Condados.

Cuenta con 18 Condados o Departamentos (*Fylke*).

Cada Distrito y cada ciudad tiene un Consejo (*herredstyre o bystyre*) elegido por trienios. Pueden ejercer el derecho de sufragio los ciudadanos mayores de veintitrés años que residan en el Distrito o en la ciudad durante los dos años precedentes, salvo los que estén privados de ese derecho por sentencia judicial.

Todo elector municipal es elegible y puede desempeñar el cargo edilicio si no ha sido miembro del Consejo durante los tres años anteriores o ha cumplido sesenta años.

Los Consejos eligen su propio Presidente (*Ordfører*) por un período de tres años en el Municipio rural, y por el de un año en la ciudad. El Burgomaestre (*Borgermester*), que designa en las ciudades el Municipio, es un funcionario retribuido, cuya posición presente ofrece gran analogía con la del *graffier* municipal de Inglaterra. En las pequeñas Municipalidades rurales es corriente elegir un Presidente para que se encargue de las funciones administrativas. Los que ejercen el cargo en estas



condiciones pueden cobrar una indemnización fijada por el Consejo. En los grandes Municipios rurales, el Presidente está asistido ordinariamente por un Secretario retribuido, nombrado por el Consejo.

Hay un Consejo de esquivinos o Comisión ejecutiva (*fordmandskap*), compuesto de la cuarta parte de los miembros del Consejo urbano o de Distrito y elegido por éste. Los Consejos de distrito y los urbanos tienen poderes muy amplios para actuar en interés de la Municipalidad. En lo que concierne a higiene pública, enseñanza, etc., etc., delega siempre sus facultades en Comisiones casi independientes que, en su totalidad o en parte, son nombradas por el Consejo urbano o de distrito, o por el Consejo de esquivinos. Los servicios de aguas y de electricidad están generalmente municipalizados. También lo están los de tranvías y, en algunas Municipalidades, los cines.

El Consejo departamental (*Sylkesting*) está integrado por los presidentes de las Comunas de distrito del Departamento. El Gobernador (*Sylkestriand*) lo nombra el Rey; puede presidir los trabajos del Consejo y hablar, pero no votar. Es responsable de los acuerdos del Consejo Departamental y el principal representante de los Poderes centrales.

El Consejo Departamental se reúne, generalmente, una vez al año y se ocupa con preferencia de asuntos relativos a la policía, manicomios, escuelas y caminos.

Las fuentes de ingreso municipal son las tasas locales (73,6 por 100), las tasas especiales (1,2 por 100) y la renta sobre Empresas y propiedades (12,6 por 100), los reembolsos (12,6 por 100).

Las ciudades perciben un impuesto sobre las pro-



piedades territoriales de 2 a 7 por 1.000 del valor asignado por el catastro; un impuesto sobre el capital de 1 a 3 (si es necesario el 4) por 1.000, que grava a todas las personas que residen en la Municipalidad, y un impuesto sobre la renta, que puede llegar al 12 y hasta el 15 por 100.

Bajo el epígrafe de tasas varias se comprende las tasas sobre las Empresas comerciales e industriales, las de perros, las de espectáculos.

No se pueden concertar empréstitos por más de cinco años sin la sanción de la Corona.

Las resoluciones del Consejo de distrito o del Consejo urbano han de someterse al Gobernador para su aprobación. Si el acuerdo no ha obtenido una mayoría de dos terceras partes o si el Gobernador hace alguna observación, vuelve a ser examinada por el Consejo, y si el acuerdo no reúne la referida mayoría, la minoría puede pedir que sea sometido a la aprobación del Rey.

Si la minoría no ejerce este derecho, el acuerdo es válido.

En los Distritos funciona un Consejo de higiene. En las ciudades forman ese Consejo de esquivinos el Ingeniero municipal y tres miembros elegidos por el Consejo municipal, en tanto que los pueblos lo integran, en su totalidad o en su semitotalidad, los miembros del Consejo de distrito.

La misión de este Consejo es velar por el estado sanitario de la villa, ciudad o distrito, y ocuparse especialmente de las aguas residuarias, de los evacuatorios, de la supresión de los humos y del abastecimiento de aguas potables, así como también del tráfico, de la pureza de los géneros alimenticios, del alumbrado y aireación de las casas destinadas a vi-



viendas, de la ventilación de las iglesias y de las escuelas, etc.

Para atender a los gastos se imponen contribuciones especiales que abonan los Consejos de distrito y los Consejos urbanos.

En las grandes ciudades hay Hospitales municipales y cierto número de Asilos de carácter municipal.

Los gastos relativos a la conservación de locales son repartidos por los Municipios, previa conformidad del Gobernador.

Los Municipios organizan a sus expensas oficinas de Beneficencia.

La policía está dirigida por un funcionario del Poder central; mas la mayor parte de los gastos corren a cargo de las Corporaciones locales.

## POLONIA

El sistema de Gobierno local polaco conserva características de los que regían en los Estados alemán, austríaco y ruso, a los que el país estuvo sometido antes de lograr su independencia.

En la parte del territorio que se hallaba adscrito a Prusia, la administración comunal está en manos del Burgomaestre y de los esquivinos. El Consejo comunal no ejerce control sobre el Burgomaestre en lo que corresponde a sus funciones como delegado del Estado. El nombramiento de Burgomaestre o Presidente ha de ser hecho por el Gobierno nacional, y los funcionarios municipales se consideran como del Estado, aunque los nombra el Consejo mu-

nicipal. El control financiero se ejerce principalmente sobre las nuevas tasas y los empréstitos.

La elección de Consejeros se hace por sufragio universal, y la duración de su mandato es de cuatro años. El de los Burgomaestres es de doce años.

En las regiones que estaban sometidas a Austria, la administración de las ciudades principales se regula por el sistema de cartas, y la de las Comunas rurales descansan en principios similares. Dirigen esas Corporaciones municipales un Consejo elegido por seis años, que se renueva por mitad cada tres. El Consejo se compone ordinariamente de 18 a 36 miembros, y en un solo caso—el de Varsovia—su número se eleva a 103.

El órgano ejecutivo lo constituyen el Presidente o Burgomaestre y los adjuntos, que son elegidos por el Consejo por seis años, y cuyos poderes son casi ilimitados, excepto en lo que se refiere al señalamiento de las tasas, función que se reserva el Consejo municipal.

El Gobierno nacional puede disolver los Consejos o anular sus resoluciones si son ilegales.

La parte que perteneció a Rusia no se adiestró en el ejercicio de la autonomía local hasta el año 1919. En esta fecha se dictó una ley temporal, convocando elecciones de consejeros municipales con arreglo al sistema proporcional.

El órgano ejecutivo lo nombra el Consejo y está formado por el Presidente, Burgomaestre, los adjuntos y el cuerpo de esquivinos, cuyo número es el 10 por 100 de Consejeros, y pueden ser escogidos fuera del Consejo.

El órgano ejecutivo del Distrito tiene el control sobre el Municipio en primera instancia, y el Go-



bernador en segunda. Las grandes ciudades dependen directamente del control del Gobernador, a cuyo examen y aprobación han de someter las resoluciones relativas a tasas, a empréstitos y a proyectos urbanísticos.

La Unión de Municipios polaca se ocupa activamente de la reforma del régimen municipal, sosteniendo la conveniencia de establecer un sistema uniforme en todo el país sobre la base de otorgar amplia autonomía a los Ayuntamientos y la participación de todos los ciudadanos en la administración de la Comuna.

Según estos proyectos, deberá haber tres clases de Comunas: primera, la de menos de 10.000 habitantes, sujeta a la inspección de las autoridades de Distrito; segunda, la de las grandes ciudades, dependientes del control del Gobernador; y tercera, las seis ciudades mayores, controladas directamente por el Ministro del Interior. El Consejo municipal es elegido cada seis años; los hombres y las mujeres de veinticinco años cumplidos disfrutarán del derecho de sufragio, pero no serán elegibles hasta los treinta años; el Consejo municipal escogerá de entre sus miembros al Presidente, y el nombramiento deberá ser confirmado por el Gobierno.

El órgano ejecutivo tendrá la facultad de rechazar los acuerdos del Consejo; pero los acuerdos rechazados serán válidos si al volver al Consejo son votados por más de dos terceras partes de la Asamblea. El presupuesto será sometido a la aprobación del Estado.

Las autoridades del Comité tendrán la facultad de disolver los Consejos de las entidades menores, y el Ministro del Interior la de disolver la de las

grandes ciudades, a excepción de las seis mayores, que habrán de serlo por el Parlamento de la República previo acuerdo del Consejo de Ministros.

En el plazo máximo de tres meses habrán de convocarse elecciones para elegir nuevo Concejo en los Ayuntamientos disueltos.

## RUMANIA

El régimen de administración local de Rumania está regulado por la Ley de 1925. El país se divide en Distritos (*Plasi*) y éstos en Comunas urbanas y rurales. Los primeros pueden subdividirse en secciones para su mejor administración. Los más importantes son los centros donde radican las Prefecturas.

Los Consejos comunales se componen de miembros elegidos por el vecindario y de ciertas categorías de ciudadanos. Los Consejeros eligen de entre sus miembros un Comité permanente y éste, a su vez, nombra al Alcalde, que es el órgano ejecutivo del Municipio. Los poderes de las autoridades locales están determinados expresamente en la ley. A fin de que los contribuyentes puedan alzarse contra las resoluciones del Consejo que les perjudique, no se consideran firmes hasta pasados diez días de su votación. Las autoridades superiores pueden anular todos los acuerdos del Consejo comunal que contravengan los estatutos o reglamentos o que sean contrarios al orden y seguridad del Estado.

El Ministro del Interior, asistido del Consejo superior administrativo, ejerce directamente el control sobre los Ayuntamientos. Estos necesitan autoriza-



ción especial para vender propiedades cuyo valor exceda del 10 por 100 de la renta anual ordinaria de la Corporación, para intervenir en Empresas comerciales interesando cantidades que superen en una cuarta parte del presupuesto de gastos y, en general, para cuanto afecte al presupuesto y para la formación de reglamentos de higiene pública, de contribuciones, de tasas o de Policía.

Las autoridades pueden acordar tasas directas o indirectas e impuestos sobre servicios públicos. Toda resolución relativa a reparto o imposición de tasas requiere la conformidad del Ministro del Interior y del Consejo Administrativo Superior; los empréstitos que excedan de una quinta parte de los ingresos ordinarios han de ser aprobados por el Consejo administrativo superior y por el Consejo de Ministros.

Los funcionarios de la administración local están prácticamente en el mismo plano que los funcionarios públicos y la efectividad de su estatuto está garantido por la ley.

## SUECIA

El régimen municipal de Suecia data de 1634, fecha en que el reino se dividió en Condados (*Län*). Cada Condado tiene a su frente un Gobernador o Prefecto (*Landshövding*). En Estocolmo hay un Gobernador general (*Överståthållare*), que es el jefe del Gobierno provincial.

Los Departamentos se subdividen en cantones (*fogderier*). La recaudación en cada cantón la hace

un funcionario (*haradskrivare*), basándose en el reparto acordado por el Comité que para este cometido eligen las Comunas de la demarcación. Otro funcionario del Gobierno ejerce la Jefatura política y desempeña las funciones de procurador. Los impuestos se pagan por conducto de las oficinas de Correos, y de la cobranza de las tasas se encargan las autoridades municipales.

En las ciudades antiguas, la autoridad que sigue en categoría jerárquica al Gobernador es el Colegio esquivinal (*Magistrat*), formado por el Burgomaestre (*Borgonastare*) y los esquivinos (*Radman*). El Colegio es, además, Tribunal administrativo de primera instancia (*radmsratt*).

El Burgomaestre ha de ser siempre un hombre de ley. También ha de concurrir esta circunstancia en los esquivinos de las ciudades de importancia. El Burgomaestre lo nombra la Corona entre los propuestos en la terna que elevan los electores. Los esquivinos los elige el cuerpo electoral. Tras de los esquivinos figuran los altos funcionarios a sueldo de la Comuna: el jefe de Policía, el procurador real, el perceptor y distribuidor de impuestos de la Corona, el perceptor de tasa, etc.

En las ciudades modernas, no actúa de tribunal administrativo el Colegio de esquivinos. El presidente, llamado a veces *comunallborgmastare*, no tiene que ser forzosamente letrado, y desempeña la Jefatura de Policía.

La organización actual de la vida municipal se remonta a 1862; en gran parte rige todavía, pero la Ley de 1924 ha introducido grandes modificaciones.

Los ciudadanos de ambos sexos que han cumpli-



do veintitrés años tienen derecho a voto, con excepción de los que dependen de la asistencia pública, de los que no han pagado los impuestos en los tres años últimos y de los que han sido privados de ese derecho por sentencia judicial. Para las elecciones Departamentales se exige al elector veintisiete años de edad.

Los Municipios rurales son actualmente alrededor de 2.400.

Teóricamente, el gobierno del Municipio depende por entero de los electores reunidos en la Asamblea (*Kommunalstämman*), que escoge su Presidente y su Vicepresidente.

Las Comunas de más de 1.500 habitantes deben elegir un Consejo de 15 a 40 individuos (*kommunalfullmäktige*), en los que la Asamblea delega sus poderes. El Consejo es elegido por cuatro años y nombra de su seno el Presidente y el Vicepresidente. El Consejo comunal es un órgano deliberativo. El ejecutivo es el *Colegio comunal* (*kommunalnämnd*), de cinco a diez miembros, cuyo mandato dura cuatro años y que elige el Consejo.

La Asamblea o el Consejo comunal nombra cada cuatro años un Presidente y un Vicepresidente de entre los individuos del Consejo.

Las facultades de los Municipios rurales no están bien definidas; la Ley se expresa en términos de gran vaguedad en este respecto. Se ocupan principalmente de la asistencia social y de la higiene pública.

Cuando una parte de Comuna rural toma carácter urbano, puede constituirse en Comunidad municipal (*samhälle*) y se le asignan poderes urbanos de diversa índole concernientes a la policía local, arre-

glo de la ciudad, construcción y reglamentos de seguros contra incendios, servicios sanitarios y administración municipal, etc. Para los demás asuntos continúa siendo Comuna rural.

El número total de estas entidades es 195. Existen actualmente 37 ciudades de mercado (*köping*) que ocupan un lugar intermedio entre el Municipio de la campiña y el de la ciudad. El número de ciudades asciende a 111. Como en los Municipios rurales, en los urbanos la soberanía radica en los electores reunidos en asamblea (*allmän rådstuga*).

En las ciudades de más de 1.500 habitantes (y en las más pequeñas, si los electores lo quieren), el encargado de ejercer las funciones municipales es un *Consejo urbano*, compuesto de 15 a 60 individuos (*stadsfullmäktige*). Todas las ciudades, con excepción de una sola, tienen a su frente un Consejo, que es nombrado por cuatro años y que cada año elige un Presidente y uno o dos Vicepresidentes.

Con arreglo a la ley Municipal, la autoridad urbana radica en el Colegio de esquivinos (*Magistrat*). Ahora bien; su participación es, gran parte, formularia y se reduce a inspeccionar si las resoluciones adoptadas por el Consejo urbano se ajustan a la Ley.

La autoridad ejecutiva la ejercen Comités especiales designados por el Consejo urbano, y de las que el más importante es la Cámara de finanzas (*drätselkammare*), y debe existir en todas las ciudades, y es que la encargada de regentar los bienes comunales.

La administración de la ciudad de Estocolmo se amolda a reglamentos especiales. El Consejo urbano, que consta de 100 miembros, nombra un Colegio



(*Stadskollegium*), que ejerce la alta inspección de la municipalidad y, al mismo tiempo, tiene el cometido de preparar las tareas del Consejo urbano. El Colegio urbano se compone del Presidente del Consejo y de sus Vicepresidentes y de tres a seis esquivos (*borgarrä*), que son funcionarios retribuidos, elegidos por seis años, que están al frente de un Departamento de la Administración, y de otros nueve individuos no retribuidos. En la actualidad, en Estocolmo el Gobernador real suple al Colegio urbano en el control supremo de la Administración de la municipalidad.

En el Consejo departamental (*Landsting*) están directamente representadas todas Comunas y ciudades de la demarcación. Las ciudades de más de 50.000 habitantes tienen derecho a desligarse del Consejo departamental y actuar autónomamente; hay seis que han usado de este derecho, de ellas dos no cuentan 50.000 habitantes, pero han alegado facultades conferidas por anteriores leyes.

Los miembros del Consejo (cuyo número es, por lo menos, de 20) son elegidos, por cuatrenios, por los ciudadanos que han cumplido veintisiete años. El Presidente lo elige el propio Consejo.

Las reuniones se verifican, anualmente, en el mes de septiembre. De su seno nombra un Comité administrativo (*Forvaltnugsutskott*) que ejerce las funciones ejecutivas y rige el Departamento en los intervalos que median entre las sesiones.

Son funciones del Consejo departamental las referentes al desenvolvimiento de la agricultura y de la industria del distrito, el cuidado de las comunicaciones, la higiene, enseñanza, orden público, seguridad, siempre que no estén reservadas a las auto-



ridades centrales. En la práctica, su acción principal es en el terreno de la salubridad pública, en la que invierte dos terceras partes de su presupuesto. Los Consejos departamentales y los representantes de las seis ciudades eligen los miembros de la primera Cámara.

En virtud de la Ley de 1919, las Comunas rurales, las ciudades de mercados y los Condados están facultados para formar mancomunidades para la realización de ciertos servicios. Estas mancomunidades tienen su correspondiente Consejo directivo.

La fuente principal de los ingresos comunales procede de la tasa local sobre la renta; la tasa se impone en proporción con las riquezas del contribuyente. Puede establecerse otra tasa progresiva sobre toda suma que exceda de 3.000 coronas, sujeta al impuesto sobre la renta y sobre la propiedad; pero estas tasas no han de exceder del 6 por 100 del impuesto.

De este impuesto la Comuna se reserva el 75 por 100; el otro 25 por 100 es para la Corona, en atención a que subvenciona a las comunidades rurales que no tienen ingresos suficientes.

Las tasas comunales especiales son: La que grava la madera, que se impone en proporción a la cantidad de la madera cortada; la de perros, que no puede exceder de 30 coronas por perro y año; la de espectáculos, que se cobra a las personas que frecuentan ciertos lugares de diversión, y que es proporcional al precio del billete de entrada. Las dos primeras tasas son obligatorias, y la tercera, facultativa.

Las Comunas pobres reciben subsidios gubernamentales para atender la asistencia pública, com-



batir las enfermedades, para la construcción de caminos y, más especialmente, para la enseñanza. Además, las ciudades gozan de ciertos privilegios, tales como la de gravar la venta de licores, bajo el sistema llamado de Gotemburgo.

Los acuerdos relativos a la imposición de tributos comunales y demás asuntos financieros son de competencia de las Asambleas o de los Consejos. Es necesaria una mayoría de dos terceras partes de Concejales para que tengan validez las decisiones concernientes a la venta y compra de bienes e inmuebles, para los que establecen gastos destinados a nuevas instituciones y nuevos servicios, para los que determinan la elevación de contribuciones por encima de cierto límite, para los empréstitos y para condonar las contribuciones no pagadas.

Los Presidentes de Consejos y Asambleas tienen derecho a que les sufraguen los gastos de correspondencia y de representación.

Los miembros de los Comités y los Consejeros pueden igualmente recibir indemnizaciones por gastos de desplazamiento. Los miembros de los Comités que ejerzan ciertos cargos, como los de Presidentes, Secretarios, Tesoreros, etc., pueden ser retribuidos por su trabajo independientemente de las indemnizaciones que perciban por gastos de viaje y de alojamiento.

Los Municipios gozan en Suecia de amplia autonomía. Sin embargo, algunos de sus acuerdos deben someterse a los Gobernadores para su aprobación; otros han de ser sancionados por el Rey en Consejo de Ministros.

Entre estos últimos figuran los referentes a la emisión de empréstitos. Si éstos traspasan ciertos

límites, deben ser examinados por el Ministro de Hacienda, y cuando se trate de empréstitos de las ciudades, el Ministro es asesorado por el Comité financiero de la Unión Sueca de Corporaciones Municipales.

Cuando un vecino estima que un acuerdo municipal atenta a sus derechos como particular, o es contrario a la Ley, puede apelar al Gobernador, que actúa como Tribunal administrativo de primera instancia, pudiendo luego recurrir a la Corona, que falla en concepto de Tribunal de casación.

La higiene del reino está dirigida en general por el "Consejo Médico real", compuesto de un Director general y de seis Jefes, de los cuales cinco son médicos y uno veterinario. En las Comunas y mancomunidades municipales las funciones relacionadas con la sanidad pública las ejerce un Consejo de Higiene, que tiene el deber de velar por el bienestar físico y la higiene del país. Para el tratamiento de enfermedades infecciosas, las grandes ciudades constituyen *Distritos de epidemias*, con sus Comités respectivos. Han de construir los hospitales de aislamiento necesarios.

El Gobierno concede subvenciones para el sostenimiento de estos hospitales, así como para las instituciones de deficientes mentales. Los manicomios se hallan, por lo general, en manos del Estado. Las Comunas están obligadas a atender a sus locos indigentes, y para ello reciben auxilios del Consejo departamental.

El Reino se divide en 252 *Distritos oficiales de sanidad*.

En materia de enseñanza primaria en las ciudades, el Consejo municipal es, por lo general, el



organismo representativo. El Poder ejecutivo está confiado a un Consejo de Escuelas, compuesto de ocho a 20 miembros elegidos cada cuatro años; la mitad, por el Consejo municipal, y la otra mitad, por la Asamblea parroquial. Hay un Comité especial para las Escuelas de perfeccionamiento, que son obligatorias. También existen Escuelas comunales intermedias, que reciben subsidios del Estado.

Hay muchas Comunas que sostienen Escuelas comerciales, pero las técnicas son instituciones del Estado.

La mayoría de las Escuelas secundarias dependen del Estado, pero la ciudad donde radica la Escuela debe suministrar el terreno necesario para la construcción del edificio y para los campos de juegos escolares.

Las Escuelas de sordomudos corren a cargo de los Departamentos.

Las Comunas están obligadas a sostener un refugio para pobres, y los Departamentos o uniones de Departamentos, una casa *ad hoc* para las personas aptas para el trabajo, que carecen de ocupación, y para los vagos condenados a trabajar. El producto del trabajo de esta gente se entrega a sus familias respectivas.

En todas las Comunas existe un *Comité de protección a la Infancia*, y los Departamentos sostienen reformatorios y Escuelas industriales para los niños viciosos.

El Gobierno dispone de un Cuerpo de inspección para vigilar las referidas organizaciones.

## SUIZA

Los 25 Cantones que constituyen la República Suiza, con Estados soberanos, dentro de los límites fijados por la Legislación federal.

Son libres para crear sus propios organismos locales, lo cual hace que sus funciones sean distintas y muy diversas en detalles en cada cantón.

Los cantones suizos ofrecen tres grupos distintos de organización municipal, aunque entre ellos existe cierta semejanza.

En los de habla francesa, y en el cantón italiano de Tesino, la autonomía municipal es más reducida que en los cantones alemanes, en tanto que el tercer grupo, el de Berna, puede ser considerado como la forma intermedia entre las otras dos. Es de notar que aunque en Suiza la comuna (*Gemeinde*) es la unidad reconocida de administración local, subsisten varios tipos distintos de administración en algunos cantones; esas diversas entidades administrativas tienen atribuciones diferentes; a veces actúan sobre el mismo territorio diversas autoridades; otras, ejercen su cometido en forma que se mezclan unas con otras.

Las comunas de burgueses, las comunas políticas o de habitantes, las comunas de escuelas y las parroquias constituyen los principales tipos de estos organismos administrativos. Dichos organismos se reúnen en comisiones civiles (*Zivilgemeinden*) sea para subdividirse en Comunas de lugar (*Ortsgemeinden*) o Comunas de barrios (*Viertelsgemeinden*), a tenor de las diversas funciones que efectúan



en orden a la enseñanza, la distribución de aguas o la protección contra incendios, etc., etc. Este sistema conduce a una variación indefinida y constante en las circunscripciones y organismos de la administración local. Actualmente se trata de canalizar las manifestaciones en este sistema y se acusa la tendencia a concentrar todas las funciones en las comunas políticas (o de habitantes).

Las comunas de burgueses (*Burgermeinde*) fué la institución creada primeramente para realizar fines de la comuna. Ahora es una corporación cerrada, que donde todavía existe no se ocupa más que de la propiedad comunal de los burgueses o ciudadanos, de la concesión del derecho de ciudad, de la asistencia social a los ciudadanos, de la percepción de impuesto para atender a los indigentes y del ejercicio de la tutela en favor de los niños abandonados, y de otras funciones de menor importancia.

Generalmente, la autoridad de la Comuna de Burgueses radica en la Asamblea plenaria de los ciudadanos con derecho de sufragio y en un Consejo de Burgueses que desempeña funciones administrativas. Actúa frecuentemente con el concurso de Comisiones (Comisiones de huérfanos, Comisiones de indigentes, etc.).

La Comuna de habitantes (*Einwohnergemeinde*), a veces denominada Comuna política, es la más importante. Se puede decir que ésta es una Comunidad territorial o geográfica, en tanto que las de Burgueses es personal; la Comuna de habitantes surgió al constituirse la República Helvética (1798-1802). Hay 3.164 Comunas de esta clase.

En todas las Comunas de habitantes la Autoridad suprema es la Asamblea Comunal (*Gemeinde-*

*versammlung*), que se compone de todos los ciudadanos con derecho a voto, o sean, los que tienen veinte años cumplidos y están domiciliados en la Comuna desde tres meses antes de la celebración de la Asamblea.

Con arreglo a la legislación cantonal, las Asambleas comunales de las localidades importantes pueden delegar sus atribuciones en un Consejo general (o *Consejo comunal*, *Consejo de ciudad*, *Stradtrat*, *Grosser Stadtrat*, *Gemeinderat*), elegido por el sistema de mayoría o de representación proporcional. Este organismo figura en todas las poblaciones.

Realmente, la administración de las Comunas está dirigida por un Consejo comunal, formado, de ordinario, por cierto número de miembros (de cinco a nueve), elegidos por el Consejo general, cada uno de los cuales se encarga de la gerencia de un grupo determinado de servicios. Algunas funciones administrativas se entregan a Comisiones especiales.

El Alcalde es el jefe de la Administración comunal (*Sindyc*, *Gemeinde president*, *Stadtaminann*, *Sindaco*), y le nombra la Asamblea comunal o el Cuerpo electoral, estando investido en muchos Cantones de funciones especiales.

Los funcionarios comunales los nombra también la Asamblea comunal o el Consejo, y tienen que responder de su cometido ante la Comuna. Los que ejercen funciones del Estado responden ante el Cantón; pero si cumplen a la vez funciones municipales y estatales, lo corriente es que sean nombrados por las Comunas.

Por regla general, las Comunas tienen facultades para realizar cuantas funciones sean menester



en bien de las comunidades respectivas. La Constitución de Zurich preceptúa que las Comunas están autorizadas para desenvolverse libremente dentro de los límites señalados por la Constitución y las leyes; efecto de este margen de libertad, las Comunas se ocupan, a más de los asuntos que tradicionalmente han correspondido a los Municipios, de otros, como construcción de campos de juegos, de teatros municipales y fomento de espectáculos semejantes y de Empresas municipales, como aprovisionamiento de aguas, gas y electricidad, explotación de tranvías y ferrocarriles locales. Las Comunas más ricas sostienen hospitales y asilos. La tutela sobre los niños desvalidos es una función obligatoria de las Comunas.

En Berna, los tipos principales de Comunas son las de habitantes, las de burgueses y las eclesiásticas, aunque estas últimas tienden a desaparecer, como lo demuestra el que no figuren en las últimas estadísticas. En el Cantón de Berna hay 126 Comunas mixtas territoriales (*Ortsgemeinden*); 381 Comunas de habitantes; 177 Comunas de escuelas; 104 *Bäuertgemeinden* de carácter municipal; 58 *Bäuertgemeinden* de carácter burgués; 126 Comunas de burgueses o ciudadanos que ejercen funciones de tutela sobre los niños; 138 Comunas que se ocupan de la propiedad comunal, y seis Asociaciones especiales de ciudadanos.

En Lucerna hay cuatro tipos de Comunas:

a) Ciento veintisiete Comunas de habitantes, interesadas en todas las ramas de la administración local, excepto en la de indigentes, la de propiedad comunal y la de las iglesias. En la Asamblea general participan todos los ciudadanos domiciliados en



las Comunas con tres meses de anticipación, y el Consejo comunal está integrado por tres a cinco miembros de elección popular. La ciudad de Lucerna tiene una organización especial, por lo que su Consejo cuenta con 60 miembros.

b) Ciento siete Comunas de ciudadanos integradas por todos los vecinos y cuya misión es la de administrar los fondos de Beneficencia y ejercer la tutela sobre las clases necesitadas.

c) Ciento cinco Comunas de Corporaciones, consagradas a la administración de la propiedad comunal.

d) Ochenta Comunas de iglesias católicas y una protestante, que administran los bienes eclesiásticos y perciben una tasa sobre las personas afiliadas a las Comunidades religiosas para subvenir a sus gastos.

En Neufchâtel hay 63 Comunas de habitantes y otras tantas de burgueses; en las de habitantes figura a su frente un Consejo general de 15 a 40 miembros, que por turno eligen un Consejo comunal integrado por tres a cinco y siete individuos. Cuenta también con una Comisión de enseñanza que consta de tres a cuarenta individuos; los ciudadanos pueden constituir un Consejo comunal, pero hasta ahora no han hecho uso de esta facultad.

En Nidwalden hay 11 Comunas políticas, siete de iglesias, 16 de escuelas y seis de Beneficencia.

En Zurich hay 67 Comunas políticas, de iglesias y de escuelas; 235 Uniones comunales civiles (*Zivilgemeindeverbände*), que colaboran con las Comunas en diversas funciones. Hay también gran número de Comunas de escuelas independientes.

Las finanzas comunales se regulan de muy dis-



tintas maneras, según los Cantones; por regla general, las Comunas obtienen la mayor parte de sus recursos de los céntimos adicionales sobre los impuestos del Estado, y de los impuestos directos locales; los impuestos directos locales se manifiestan en tributos de capitalización o sobre los salarios, sobre los alquileres y sobre el capital.

Por lo que respecta a los impuestos indirectos locales, la tasa de los perros está muy extendida.

Las licencias de bicicletas y automóviles y los permisos de caza y pesca son gravámenes muy corrientes. En algunos Cantones, las Comunas pueden cobrar derechos sobre transmisiones y sobre herencias. Asimismo, se aplican arbitrios sobre servidumbres, caballos, coches y billares.

Un tanto por ciento del tributo del impuesto federal sobre el alcohol se destina a los Cantones y, frecuentemente, a las Comunas. Los ingresos que se obtienen por este concepto se invierten en la lucha contra el alcoholismo; no obstante, se permite que se emplee en sostener hospitales y asilos, y hasta en subvencionar el cultivo de la vid.

Es también regla general que no procede acudir a los impuestos directos locales en tanto no se apliquen todas las otras fuentes de ingresos autorizadas.

El control sobre las Comunas radica en los Cantones.

En Zurich no se puede ejercer este control mas que en el caso de manifiesta infracción de las leyes por parte de las Comunas. En los Cantones franceses puede efectuarse en relación con las Comunas que adopten acuerdos que no sean de su competencia, y cabe confiar la gestión del Municipio a un Comisario en caso de que el orden corra riesgo de

ser alterado. En las demás Comunas las costumbres son muy variadas.

Los Cantones tienen derecho a inspeccionar los asuntos comunales; pero rara vez se ha puesto en práctica. Hay Cantones en que las leyes previenen que cada tres o cuatro años se girará una visita de inspección a los Ayuntamientos; en otros el plazo se amplía hasta diez años.

Todo vecino puede recurrir contra las resoluciones municipales que considere contrarias a sus intereses y demandar a la Comuna ante el Tribunal de lo contencioso-administrativo.

Las Comunas de habitantes tienen completa libertad para organizar los servicios de higiene que consideren necesarios. Su dirección está a cargo de Comités especiales de expertos en la materia, que pueden ser subordinados del Consejo comunal, pero en el desempeño de esta comisión son completamente independientes.

La Constitución federal obliga a los Cantones a atender la enseñanza superior; hay también algunas Comunas que están en el deber de crear escuelas de enseñanza media o secundaria. La construcción y sostenimiento de las escuelas es de obligación de las Comunas de habitantes o de las de escuelas.

Cada escuela tiene su cuerpo de administradores, designados por la Comuna. Los gastos de la enseñanza se cubren mediante una tasa especial que perciben las Comunas.

La asistencia pública es atendida por las Comunas de ciudadanos, y en parte también por algunos Cantones. Los Cantones están facultados para implantar el seguro obligatorio.

Los Cantones delegan las funciones de policía



en las Comunas. Sin embargo, lo más frecuente es que en los Cantones haya una policía comunal y otra cantonal. Cabe establecer conciertos para que el Cantón se encargue de la totalidad del servicio, pero en estos casos la Comuna aporta la cantidad equivalente al gasto que hubiera tenido que hacer de no verificarse el convenio referido.

## LA AGLOMERACIÓN MUNICIPAL MADRILEÑA

---

**¿Cómo debe gobernarse?—¿Anexión o régimen  
federativo?**

---

*Conferencia pronunciada en el Ateneo de Madrid el día  
9 de febrero de 1932. Las estadísticas que se incluyen en  
el texto fueron expuestas al auditorio en grandes carteles.  
Algunas han sido modificadas, a tenor de las referencias  
recogidas con posterioridad.*





## PALABRAS PRELIMINARES

---

Señoras y señores:

Si siempre que ocupé esta tribuna, por tantos conceptos prestigiosa, necesité que el auditorio me abriera un amplio margen de benevolencia, ahora me es indispensable, porque a mi falta de títulos para dirigiros la palabra desde tan alta cátedra se une el atrevimiento de pretender concentrar vuestra atención sobre un tema de política local en momentos como los presentes, en que a todas horas y por todas partes anuncian vuestro interés magnas cuestiones relacionadas con la política general de la nación.

Soy el primero en reconocer y proclamar la temeridad de mi empresa. Si en épocas normales es difícil, muy difícil, suscitar no ya el interés, la simple curiosidad, alrededor de cuestiones de índole municipal, intentarlo en circunstancias como las actuales es algo que linda casi con lo imposible.

No obstante, os he convocado para que escuchéis esta charla mía sobre la aglomeración urbana madrileña, no sólo porque confío en vuestra proverbial amabilidad e inteligente comprensión, sino porque creo que es indispensable vencer con perseveran-



cia, con tenacidad, las resistencias que opone el medio a los problemas municipalistas.

En mi opinión, este orden de cuestiones ejerce tal influencia, repercute tan hondamente en la vida pública, que considero que no podrá hacerse una estructuración política y social estable mientras no se organice adecuadamente la vida local de los pueblos, que es la base en que se ha de asentar el Estado.

### **La gran ciudad en la Historia.**

Entro de lleno en el tema de la conferencia. Se refiere a las aglomeraciones urbanas y al modo o sistema de organizarlas.

El punto de arranque inmediato de la aglomeración urbana es la gran ciudad. No toda gran ciudad determina el surgimiento de una aglomeración, pero toda aglomeración nace de una gran ciudad.

La historia de la civilización—ha dicho Yhe-ring—va unida a las de las grandes ciudades; a veces una sola ciudad representa una etapa de la civilización. Las grandes ciudades fueron creadas al calor de superiores estados de cultura y de actividad económica: Pekín, en China; Tebas y Menfis, en Egipto; Nínive y Babilonia, entre los Asirios; Tiro y Jerusalén, en los valles del Tigris y del Eúfrates, con testimonios concluyentes de este aserto. Todas ellas—comenta Henri Sellier—fueron verdaderas ciudades tentaculares.

Es más; adviértese que en ellas se plantearon debates y problemas que se nos antojan modernísimos. En Atenas, en el siglo de Pericles, se abordó el tema de la despoblación del campo y del éxodo del

hombre del agro a la gran urbe griega; la gran ciudad de la democracia la llama el exaltado y documentadísimo Marcel Poete en su *Introduction a l'Urbanisme*.

En Roma, Virgilio se lamenta amargamente de que se concatene en la ciudad la vida política, económica y social de la República. Por cierto que hay historiadores que atribuyen a Roma cifras de población verdaderamente fantásticas; hasta 14 millones de habitantes le asignan; otros, como Cassiodoro, la reducen a cerca de seis millones. El censo de Vispanius Agrippa la reduce a 1.300.000, que reputan verídicos escritores tan enterados como Leo Homo, el profesor de la Universidad de Lyon, que escribió el interesantísimo trabajo *Problemas de antes y de ahora*.

Sin embargo, tratadistas de la autoridad de Hume sostiene en *The Populousnes Ancient Nations* que ninguna de las grandes urbes de las épocas pretéritas a que nos referimos pudo congregarse por encima de 700.000 almas, dadas las condiciones en que entonces se formaban y se desenvolvían.

### La gran ciudad en nuestros tiempos.

Pero ni en la antigüedad, ni en la Edad Media, las grandes ciudades alcanzaron la hegemonía que en el actual régimen social. Ni hubo tantas ni tuvieron el desenvolvimiento prodigioso que han tenido en el siglo XIX y lo que va del XX.

Los hechos recogidos en las estadísticas que transcribimos, obra del III Congreso Internacional de Ciudades, comprueban la exactitud de nuestras manifestaciones.



## CUADRO I

ESTADOS	1850 Número de ciudades	1920 Número de ciudades
Inglaterra .....	11	51
Francia .....	4	15
Bélgica .....	2	4
Holanda .....	1	4
Alemania .....	6	46
Austria - Hungría .....	3	2
Suiza .....	—	4
España .....	4	9
Portugal .....	1	2
Italia .....	7	18
Estados Balkánicos .....	—	9
Rusia .....	3	15
Estados Escandinavos .....	—	6
Estados Unidos de América.....	17	68

## CUADRO II

De cada mil habitantes residen en ciudades de más de cien mil.

ESTADOS	1800	1850	1920
Inglaterra .....	70	192	364
Francia .....	27	44	153
Bélgica .....	—	75	186
Holanda .....	70	73	241
Alemania .....	10	28	238
Austria - Hungría.....	9	23	—

ESTADOS	1800	1860	1920
Suiza .....	—	—	—
España .....	21	48	124
Portugal .....	33	58	118
Italia .....	55	63	138
Estados Balcánicos .....	—	—	—
Rusia .....	16	20	39
Dinamarca .....	100	102	197
Suecia .....	—	—	124
Noruega .....	—	—	97
Estados Unidos de América.	11	98	259

Mas no basta enunciar los hechos cuando, como ocurre en la ocasión presente, se trata de utilizarlos como base para el planteamiento de un problema.

### Formación de la gran ciudad.

Es menester inquirir la razón de su existencia. ¿A qué obedece la formación de gran ciudad? ¿Por qué se concentran en ella tan enormes contingentes de población? Intentaremos contestar las preguntas lo más someramente posible. Desde luego, hay que desechar la hipótesis de que la causa determinante de esos hechos radica en el crecimiento vegetativo de las grandes ciudades: en el exceso de su natalidad sobre su mortalidad. Por el contrario, se advierte que al iniciarse estas concentraciones de población crece en ellas el índice de morbosidad y de mortalidad.



Durante bastantes años los poblados campesinos son más sanos que la urbe. Probablemente, esta circunstancia contribuye al movimiento que se produce contra la ciudad en el siglo XVIII y parte del XIX; la condenan los moralistas, que la consideran madre de los más espantosos vicios; los teólogos la llaman “mal necesario”; Rousseau pronuncia su célebre frase condenatoria “la ciudad es la sima de la especie humana”; los fisiócratas promueven su campaña contra la urbe pidiendo a gritos “¡la vuelta al campo!”

La aplicación de los principios de higiene pública y los progresos realizados en esta importantísima rama de la ciencia ha modificado las condiciones sanitarias de las ciudades. En el espacio de media centuria el índice mortuorio ha descendido 15 y más puntos y, aunque es también verdad que simultáneamente y obedeciendo a leyes todavía no bien conocidas que contrasta Leroy-Bealieu en su *Question de Poblacion*, la natalidad decrece a la par que la mortalidad se ha logrado que el crecimiento vegetativo de las ciudades se atempere al ritmo del de la campiña.

El grito, un tiempo célebre, de “¡la vuelta al campo!” ha sido sustituido por el de moderno urbanismo, por el de “traer el campo a la ciudad”; aspiración que se cumple mediante la formación de amplias reservas de superficies verdes para parques y jardines interiores y exteriores, conservación de los bosques suburbanos y establecimiento de líneas de transportes que permiten al ciudadano trasladarse rápida y económicamente al campo.

Pero aun reconociendo que hoy en las ciudades —en las bien administradas— el número de naci-

mientos supera al de muertos, este exceso de población contribuye en proporciones reducidísimas a su incremento.

**El campo nutre a la ciudad  
de material humano.**

El factor decisivo en este crecimiento es el éxodo rural. Falanges de campesinos emigran a la ciudad. Ello no es obra del arbitrio, ni del acaso; por el contrario, es consecuencia lógica de las transformaciones económicas que se han operado en el régimen de producción, así en la agricultura como en la industria.

Tiempos atrás, antes del advenimiento del régimen capitalista, el hombre del campo—mejor dicho, la familia campesina—no sólo dedicaba su actividad al cultivo de la tierra y al cuidado del ganado; era incumbencia suya, además, la fabricación de sus aperos de labranza, el hilado de sus telas, construían su casa, su calzado, sus vestidos; de sus manos salía, en fin, cuanto necesitaba para atender a las exigencias del cotidiano vivir. Consiguientemente, ocupábase, a más de las labores impuestas por la labranza, de otras varias, lo que hacía que no careciera de trabajo nunca, o casi nunca. Pero la gran industria invadió el mercado campesino con sus mercaderías a precios más bajos que los que le costaban al campesino las que él elaboraba, y aniquiló la producción individual y familiar de la gente agraria, como antes había destruído la pequeña industria de la ciudad.

Por efecto de esta transformación radical, el campesino no trabaja más que cuando la Naturale-



za exige el concurso de la mano del hombre para que la tierra se fecunde y para recoger sus frutos, es decir, en los períodos de la siembra y de recolección.

A partir de este cambio en el régimen económico, el hombre del campo está condenado a padecer cinco o más meses de paro forzoso.

Simultáneamente, se produce otro fenómeno. La introducción de la máquina en el campo. No es cosa de hablar de los enormes beneficios sociales que la máquina ha reportado a la Humanidad. Gracias a ella y a sus constantes perfeccionamientos, se vislumbra la posibilidad de que los hombres podamos ser un día verdaderamente libres. Pero ello no obsta para que de momento la máquina, así en la industria como en el campo, reduzca la mano de obra, empeorando las condiciones del mercado de trabajo.

He aquí otro factor que "echa" al campesino de la tierra.

A la par, la industria se concentra en las ciudades. Tampoco ocurre esto por obra del azar. La ciudad brinda a la industria brazos en cantidad bastante para atender a su expansión; es su mercado de trabajo. Lo es también de los capitales. Lo es asimismo para poder colocar una buena parte de sus productos. A mayor abundamiento, en la ciudad encuentra los mejores centros de transportes en común, o sea, los medios de conducir las mercaderías a los más remotos países.

La experiencia más notable de introducción del maquinismo en el campo se está produciendo en Rusia, en el *sovjose* gigante del Cáucaso del Norte, que ha tomado a su cargo la explotación de una superficie que mide 130.000 hectáreas, de las que te-

nía en explotación en 1930 la mitad, aproximadamente. Se valía para los trabajos de cerca de 700 tractores mecánicos. En la siembra de 62.000 hectáreas utilizó 2.500 hombres nada más durante nueve días; para la recolección bastaron 6.000 hombres, que se ocuparon de dos a tres semanas.

La concentración industrial atrae al campesino, que ve en la ciudad la forma de lograr más y mejores jornales.

De suerte que sobre el hombre del agro actúan dos fuerzas: una, que le expulsa del medio rural; otra, que le atrae hacia la ciudad. Su éxodo está perfectamente justificado.

Coadyuvan a este éxodo, además, diversos factores de orden preferentemente psicológico. La ciudad aparece ante la imaginación del campesino como la sede de los placeres y del bienestar; en unos casos, él lo presintió cuando fué soldado en la guarnición de la gran urbe; otras, a través de las conversaciones del camarada; otras, por las referencias de la Prensa. El piensa que podrá disfrutar de esos placeres y de ese bienestar; quizá siente el estímulo del convecino que en la ciudad se hizo rico... Sabe también que la ciudad ha establecido mejor los servicios de asistencia social y de cultura; que en ella están mejor defendidos los derechos del hombre...

Todo contribuye a que el campesino, tan mal tratado de ordinario por la Naturaleza y por los Gobiernos, sienta la irresistible atracción de la gran ciudad, tan admirablemente expresada por Werharen en *Les Villes Tentaculaires*.

Resulta de lo expuesto que la concentración urbana es la secuela de la hegemonía del régimen ca-



pitalista, o sea, de la concentración provocada por éste.

**El desplazamiento de la población  
hacia le periferia y los  
pueblos de su cintura.**

Ahora bien; este movimiento de población no es el término del proceso que examinamos. Tras el movimiento centrípeto que concentra la población en la ciudad viene el centrífugo, que la arroja: primero, a los arrabales o zonas periféricas; luego, a los pueblos inmediatos.

La emigración campesina provoca el hacinamiento de gente en la ciudad. La ciudad medieval, de ordinario cercada de murallas, crece verticalmente. Se reducen al mínimo, dentro de la urbe, las superficies libres. Los inmuebles aumentan el número de pisos. El hacinamiento produce sus inevitables estragos. El valor del suelo sube y sube sin cesar, favorecido por el agio, en particular donde el Municipio no ha tenido la previsión de desplegar una previsora política territorial. La subida del coste del terreno trae como efecto la de los alquileres y la de todos los servicios y mercaderías.

Incrementátase el coste de la vida. Y, hostigadas por esa carestía, las clases modestas buscan su albergue: primero, en los barrios periféricos de la urbe; luego, en los pueblos inmediatos, donde el encarecimiento llegó más atenuadamente.

En ciertos casos, muy pocos, los que se alejan de la zona céntrica de la ciudad son gentes de posición acomodada u obreros calificados de oficios bien retribuidos, que trasladan su domicilio a lugares sa-

nos y de bellos paisajes, huyendo del bullicio y de los inconvenientes de la gran urbe, a la que van a diario para cumplir su cometido.

Mas no son únicamente los hombres los que se trasladan a los pueblos contiguos. Se marchan también los establecimientos industriales. Empújales la carestía de los terrenos y de los alquileres, y el mayor rigor del Fisco. En los pueblos de la cintura hallan locales más económicos, conservando la ventaja de la residencia en el gran centro urbano (mano de obra, mercado de capitales y de consumidores, elementos de transportes, etc.); las tarifas contributivas son más bajas.

Este movimiento centrífugo, que desparrama la población en los Municipios que circundan la ciudad ha podido realizarse gracias al desarrollo y a la baratura de los transportes en común. Sin esta circunstancia habría sido completamente imposible situar a 10, 20, 30 y más kilómetros de la ciudad masas de hombres que trabajan ordinariamente en ella.

Corroboran nuestros juicios las estadísticas del trabajo municipales correspondientes a 1929 que, aunque son deficientes—conste que no han salido del Negociado de Estadística, que tan acertadamente dirige el Sr. Saborido (D. A.)—revisten interés. Según esas estadísticas, el número de obreros en Madrid es de 125.374, cifra notoriamente inferior a la realidad—el censo del año 1920 registraba cerca de 200.000—. Contiene una indicación útil: la de que de esos operarios, 17.750—el 14,16 por 100—residen en los pueblos limítrofes. Hay oficios que tienen domiciliados fuertes contingentes en esos pueblos; los albañiles tienen el 42,47 por 100 de los catalogados en



el oficio, o sea, 9.556; los operarios de gas y electricidad, el 19,29; los metalúrgicos, el 16,51; los ebanistas, el 16,04; los de tranvías y metro, el 15,53; y los carpinteros, el 12,55. Había 493 obreros del Ayuntamiento de Madrid que vivían en los Municipios colindantes (248 del ramo de limpiezas; 90 del de fontanerías y alcantarillas; 75 del de vías públicas; 34 del de arbolado; 28 del de cementerios; 10 del de incendios; siete del de alumbrado y del matadero).

### **Nacimiento de la aglomeración urbana.**

De este desbordamiento de la ciudad ha nacido la aglomeración urbana. La actividad social y económica de la urbe ha traspasado los linderos que oficialmente la delimitan, extendiéndose a poblados que están bajo el gobierno de otros poderes comunales.

Por virtud de este fenómeno, ciudadanos que pertenecen a una misma unidad económica y social están, sin embargo, separados por las diversas administraciones municipales de los poblados en que habitan.

### **La concentración urbana en España.**

Pero, antes de abordar este problema, objeto principal de la conferencia, procede que exponga el “caso de España y, particularmente, el de la aglomeración urbana madrileña”.

Es inexcusable comprobar previamente cómo los

movimientos centrípeto y centrífugo de población se producen en nuestro país, y concretamente en Madrid, en la misma forma que en los otros países de régimen de producción capitalista, pues esta coincidencia enseña que, contra lo que creen algunos de los que entre nosotros abordan este problema, no es asunto peculiar ni característico de Madrid. No; no es un fenómeno local; es mundial y, por tanto, las lecciones que se derivan de las experiencias realizadas en el extranjero son perfectamente aprovechables en nuestro país.

Veamos, en primer lugar, cómo se concentra la población en las ciudades españolas de más de 100.000 almas:

Habitantes	En 1860	En 1900	En 1920	En 1930
Población total de España.....	15.673.536	18.618.086	21.508.135	23.560.975
Ciudades de más de 100.000 habitantes .....	4	6	9	11
Población de esas ciudades.	713.375	1.676.418	2.567.114	3.615.280
De cada 1.000 habitantes de España, residían en las referidas ciudades .....	45,5	90,0	124,0	153,3

El desarrollo de la población en las ciudades y villas de más de 100.000 habitantes ha sido como a continuación se detalla:



*Movimiento de población en las ciudades y villas de  
más de 100.000 habitantes*

Ciudades	Habitantes 1860	Habitantes 1930	Aumento Porcentaje
Barcelona .....	189.948	1.005.565	429
Madrid .....	298.426	952.832	219
Valencia .....	107.703	320.199	197
Sevilla .....	118.298	228.729	93
Málaga .....	94.732	188.010	98
Zaragoza .....	67.428	173.987	158
Bilbao .....	17.969	161.987	705
Murcia .....	87.803	158.724	81
Granada .....	67.324	118.179	75
Vallecas .....	2.101	104.141	4.859
Cartagena .....	40.969	102.000	152

Adviertan que el proceso de crecimiento se ha operado con mayor rapidez en las ciudades de más acusada significación industrial.

**La aglomeración urbana madrileña.**

En Madrid, el movimiento de la población por Distritos se produce así:

*Población de Madrid (por Distritos)*

	1902 Habit.	1931 Habit.	DIFERENCIA			
			Absoluta		Porcentaje	
			en —	en +	en —	en +
Centro .....	55.827	45.848	9.979	—	17,88	—
Hospicio .....	52.645	52.382	263	—	0,50	—
Chamberí .....	53.787	118.006	—	64.219	—	117,76
Buenavista .....	53.786	133.382	—	89.522	—	166,70
Congreso .....	52.812	102.584	—	49.872	—	94,47
Hospital .....	53.775	90.062	—	36.287	—	67,57
Inclusa .....	51.737	82.605	—	30.868	—	59,65
Latina .....	53.979	91.560	—	37.581	—	69,72
Palacio .....	53.858	69.604	—	15.746	—	29,26
Universidad .....	50.657	119.860	—	69.204	—	136,76
		905.893				

En tanto los Distritos más céntricos pierden población, los que tienen mayores zonas de extrarradio (las afueras) la han aumentado en la proporción formidable que acreditan las estadísticas.

La afirmación queda explícitamente demostrada viendo las estadísticas por zonas.

ZONAS	1924	1929	AUMENTO	
	Habit.	Habit.	Absoluto	Porcentaje
Interior .....	399.364	424.893	25.529	6,34
Ensanche .....	254.193	305.870	51.677	20,73
Extrarradio .....	112.995	162.460	49.465	43,81
Totales.....	736.552	893.223	126.671	

Completaré ahora estas referencias con los datos del movimiento de población en los pueblos que constituyen la cintura madrileña, los que decididamente integran la aglomeración urbana de nuestra ciudad.

PUEBLOS	1860	1931	AUMENTO	
	Habit.	Habit.	Absoluto	Porcentaje
Aravaca .....	747	40.087	3.340	447
Canillas .....	193	24.360	24.167	12.511
Canillejas .....	233	5.360	5.027	2.157
C. Alto .....	1.414	19.152	17.738	1.254
C. Bajo .....	1.270	57.952	55.682	4.384
Chamartín .....	479	78.355	77.876	16.258
Fuencarral .....	2.119	14.115	11.996	545
Getafe .....	3.453	8.280	4.827	131
Leganés .....	3.115	5.850	2.735	88
Hortaleza .....	554	2.349	1.785	322
El Pardo .....	2.160	6.253	4.093	184
Pozuelo .....	888	8.064	7.196	818
Vallecas .....	2.101	104.141	102.040	4.859
Vicálvaro .....	1.738	27.570	25.842	1.486
Villaverde .....	1.048	15.363	14.820	1.373
Madrid - capital...	298.426	952.832	654.406	219



Fuera de España, el fenómeno se exterioriza con mayor intensidad todavía. De 1901 a 1921, en Londres, la "Central Area" perdió 53.018 habitantes, y el "Outer Ring"—los poblados periféricos del gran Londres—ganó 236.246. En París, el *banlieu*, que en 1861 contaba 257.000 habitantes nada más, tiene hoy por encima de 2.250.000, y la capital, en ese lapso de tiempo, sólo ha ganado medio millón de habitantes. En Bruselas, la capital de la aglomeración, perdió de 1900 a 1920 muy cerca de 29.000 habitantes, y los restantes Municipios ganaron 81.929; hay Municipio de la aglomeración, el de Ixelles, que hace unos lustros era un pueblo insignificante y hoy tiene por encima de 100.000 almas. En Berlín, se registra el mismo fenómeno, porque el descenso de 43.000 que ha padecido en el año 1930 hay que atribuirlo a la profunda crisis que atraviesa aquella admirable ciudad; crisis cuyo estudio proyectará seguramente bastante luz sobre lo que está sufriendo Madrid, que es, desde luego, tan honda como la de la capital alemana y de perspectivas más terribles, aunque de momento no se exteriorice en el descenso de población.

El análisis de los movimientos de población de las capitales más importantes españolas, por distritos, y de sus pueblos colindantes, revelaría que en ellas, en menor o mayor cuantía, se producen, asimismo, los fenómenos que acabamos de describir.

En Barcelona, por ejemplo, donde algunos, mal informados, suponen que no existe el problema de la aglomeración urbana, fundándose en que en 1903 se le incorporó el pueblo de San Juan de Horta, en 1921 el de San Vicente de Sarriá, y en 1929 parte del de San Adrián de Besós, tiene vinculados a su

economía Municipios de la importancia del de Badalona, Hospitalet, Santa Coloma de Gramanet, Esplugas, Sabadell y Tarrasa, que suman una población que se aproxima a 200.000 habitantes.

De los datos transcritos se desprende que por virtud del movimiento centrífugo de población, el crecimiento se efectúa en mayores proporciones en los Municipios de la cintura de las grandes poblaciones que dentro de las demarcaciones de éstas, y que en las propias ciudades, mientras aumentan los pobladores en los barrios periféricos, los centrales tienden a reducir la cifra.

#### **Problema que plantea la aglomeración urbana.**

Como decíamos antes, el nacimiento de la aglomeración plantea un problema del mayor interés. Los ciudadanos que la pueblan forman una unidad social y económica, sienten unas mismas necesidades comunales, en orden a los más importantes servicios. Sin embargo, están gobernados por administraciones municipales diversas; surge, consiguientemente, la conveniencia de someter la organización de los servicios comunes de la aglomeración a un solo criterio directivo.

En la vida municipal actúan los principios de solidaridad humana con un vigor tal que amortiguan las más enconadas pugnas de la lucha de clases. Veamos, por ejemplo, los servicios sanitarios. A todos los vecinos, sean burgueses o proletarios, les importa por igual que estén montados con la mayor perfección. Se concibe hipotéticamente que un millonario que se aísle en el medio rural y que dote el





palacio o castillo en que resida de cuantos elementos prescribe la higiene pública, se desentienda del problema sanitario de la ciudad. Pero el potentado que habita en la urbe está tan interesado como el vecino más pobre en que la población reúna el máximo de garantías sanitarias, pues comprende—y si no lo comprende la realidad le fuerza a comprenderlo—que las enfermedades contagiosas no se detienen en el umbral de los hogares de las gentes burguesas.

Las deficiencias de los servicios sanitarios las pagan todos, así los pobres como los ricos. Por ello, en los barrios pobres de las ciudades con buenos servicios sanitarios la mortalidad y la morbilidad es inferior a la de los barrios ricos de las que los tienen malos. En Amsterdam y Copenhague, por ejemplo, hay menos enfermos tuberculosos y tíficos entre los proletarios que en Madrid y Barcelona entre las familias “bien”.

Idénticas consideraciones cabe hacer sobre la mayoría de los servicios comunales. Satisfacen tan directa y notoriamente el interés de la colectividad que no hay medio de establecerlos en provecho exclusivo de una sola clase social.

Aun las veces que el Concejo de una ciudad instala un servicio de alumbrado, de evacuación de detritus y aguas residuales, de abastecimiento de aguas potables, de asistencia médica, etc., con la mira puesta en atender deseos de gentes adineradas, los beneficios del servicio llegan a las clases pobres.

Del mismo modo que entre los individuos que integran un Municipio existe la estrecha solidaridad a que acabamos de referirnos, la hay entre los diversos Municipios que constituyen una aglomeración urbana.

### Organización conjunta de los servicios de la aglomeración.

De aquí la imperiosa necesidad de que los poblados componentes de la aglomeración organicen conjuntamente sus servicios comunes.

En esta categoría se encuentran, en primer término, los de carácter sanitario. En Madrid recibimos, hacia el año 1928 ó 1929, una dolorosa y eloquente enseñanza por la falta de coordinación de nuestros servicios sanitarios con los de los pueblos de la cintura. Madrid, para galardón suyo, ha desterrado de su término municipal la vergüenza de la viruela; pues bien, en la fecha expresada sufrió una epidemia que de no haberse atajado a tiempo habría costado muchas víctimas. ¿Por qué? Pues, sencillamente, porque en un cierto pueblo del contorno la viruela seguía campando por sus respetos y de allí se propagó a Madrid.

Procede establecer esa coordinación en los servicios de asistencia social. Los derechos a recibirlos no pueden supeditarse al domicilio del que los ha de menester; sobre todo cuando, como ocurre en este caso, se trata de individuos que participan de la actividad económica y social de la aglomeración, es decir, que tienen una doble vecindad, la del Municipio en que residen y la de aglomeración, a cuya labor productiva y a cuyo mejoramiento contribuyen.

Es indispensable, para planear y desenvolver una acertada política de la vivienda.

Y para poder proyectar con arreglo a las normas de la ciencia urbanista los trazados de expansión de los poblados.



Y para organizar el servicio del transporte en común.

Y la circulación.

Y para organizar un sistema de parques y jardines; la política de espacios libres, tan descuidada entre nosotros.

Y para regular la policía de edificación.

Y para montar el servicio de abastecimientos.

Y para que la mayoría de los servicios importantes—evacuación de materias residuarias, limpiezas, incendios, policía de alimentos, etc.—rindan la máxima eficacia.

De suerte que en la aglomeración urbana la organización y el funcionamiento de la mayor parte de los servicios comunales debe depender no de este o del otro Municipio, del Municipio de cada poblado, sino del conjunto de los Municipios o, para ser más exactos, del instrumento que se forjen para unificarlos y para dirigirlos.

Con la aglomeración urbana surge en la vida local un nuevo tipo de autoridad intermunicipal.

Una nueva corporación de derecho público.

Afirmar la necesidad inaplazable de establecer esa nueva corporación es cosa fácil, sencillísima. Crearla es empresa preñada de obstáculos.

Enunciaremos algunos de los temas litigiosos. Los Municipios que forman la aglomeración, y en particular el de la gran ciudad que la sirve de base, tiene derecho a que se respete su autonomía en los asuntos de su peculiar incumbencia; al propio tiempo, la conveniencia general de los habitantes de la aglomeración exige que los servicios comunes se centralicen mermando las facultades de todos y cada uno de los Municipios de la aglomeración.

¿Cómo resolver esta antinomia?

Otra tema es el del pago de los servicios comunes. ¿En qué forma ha de contribuir cada Ayuntamiento, bien se elija el sistema de mancomunidad o de federación, bien se prefiera el de anexión?

Otro tema. El vecino de la aglomeración es miembro de ella y del Municipio en que está domiciliado. ¿Cómo ejercer esta doble vecindad?

Podríamos continuar enunciando cuestiones. Las expuestas bastan para convencer a los que me escuchan de que se trata de un problema difícil, de gran complejidad. Asombra, cómo en Madrid, personas que ostentan cargos de gran responsabilidad se permiten propugnar por la anexión pura y simple de los pueblos a Madrid, cual si ello fuera viable.

Revela la importancia que en el mundo municipalista se ha concedido al problema del gobierno de las aglomeraciones urbanas, los estudios y las experiencias hechas en el extranjero y las soluciones de los Congresos Internacionales de ciudades. En el primero—el de Gante—abordó este tema Ernesto Bees, alto funcionario de la Municipalidad de Bruselas; el Congreso proclamó su trascendencia y encomendó a la *Internationale des Villes* que continuara recogiendo informes para su completo estudio; en el III—el de París—volvió a tratarse, siendo ponente Henri Sellier, notable municipalista, ex presidente del Consejo del Departamento del Sena y autor de una notable obra sobre el problema de la vivienda, *La crisis du logement*; Sellier redactó una instructiva ponencia que sirvió de base para el acuerdo del Congreso, favorable a la creación de instrumentos adecuados para conjuntar la acción de las aglomeraciones urbanas.



Las experiencias realizadas suministran abundantes enseñanzas. Recogeremos algunas de las de mayor relieve con la brevedad que exige la índole de este trabajo.

### El régimen del Gran Viena.

Anotaré, en primer término, la de Viena. Cronológicamente le corresponde este honor. Antes de 1890 ocupaba la ciudad 5.540 hectáreas, una sexta parte menos que la superficie de Madrid. Un amplio bulvar—el *ring*—delimitaba el perímetro municipal.

En la expresada fecha anexionaron a Viena sus arrabales, cuya extensión era de 12.272 hectáreas; habitábanlas 524.598 almas. En 1904 efectuóse otra anexión de territorios que medían 9.459 hectáreas, de las que 312 estaban edificadas, 5.637 eran campos y 1.816 bosques; su población ascendía a 52.118 habitantes. La finalidad de esta ampliación fué dotar a la ciudad de “pulmones” y garantirla de reservas copiosas de terrenos para sus futuras expansiones.

Más tarde, en 1910, hubo una tercera y última agregación de 380 hectáreas de terreno.

La superficie de Viena, por virtud de estas incorporaciones, es de 27.586 hectáreas, de las que 2.896—el 10 por 100—hállanse edificadas y 7.418 son campos, viñedos y praderas.

La administración de la ciudad y de los pueblos anexionados está centralizada en el Municipio de la capital, a cuyo frente hay un Concejo formado por 165 representantes elegidos por sufragio universal; las funciones ejecutivas radican en un Comité, inte-

grado por 21 individuos, un Burgomaestre y dos Burgomaestres adjuntos. Además, hay un Director técnico, que es elegido por el Concejo como los Burgomaestres, que actúa secundado por altos funcionarios.

El sistema seguido en Viena para organizar la administración de las aglomeraciones es el anexionista, que es el único que se conocía y practicaba en la fecha que se creó la Gran Viena; mas si se examina con detalle lo hecho en la capital austríaca, se advierte que el "anexionismo" es muy relativo, pues al dividir Viena, primero en 19 distritos y luego en 21, se dotó a cada distrito un pequeño Ayuntamiento o Concejo, formado por 3 a 18 miembros—según la importancia del distrito—que entiende de los asuntos peculiares a cada distrito con bastante autonomía. Se trata, por tanto, de una fórmula anexionista que lleva en sus entrañas la federal que al presente es objeto de las preferencias de los municipalistas.

No es, pues, la anexión practicada en Viena la que propugnan los que en Madrid defienden esta tendencia.

### **El Gobierno del Gran Londres.**

Conocida es la flexibilidad de la legislación inglesa. Esta característica se manifiesta también en la municipal. El Poder Público ha ido dictando normas comunales a medida que las necesidades de los vecindarios lo han aconsejado; háse cumplido el viejo apogtema de que la función crea el órgano. Ahora bien; se ha procedido empíricamente, sin sistema ni método, razón por la que cuando en 1855



se promulgó la ley municipal de esa fecha aparecían actuando en Londres, a más de la *City of London* y de las oficinas de pobres y de asistencia social, alrededor de 300 entidades con poderes locales y de las que forman parte más de 11.000 personas.

La ley de 1855 refundió y redujo el número de entidades locales, constituyendo el *Gran Metropolitan Board of Korks*. En 1888 se creó el Condado de Londres con territorios de los Condados de Kent, Surroy y Middlesex. El *London County Comcil* sustituyó al *Metropolitan Board*, con poderes especiales y superiores a los de los *Metropolitan Boroughs*, que con las subdivisiones administrativas del Gran Londres, cuyo número es el de 28, y que proceden de las agrupaciones locales que se fueron formando en tiempos pretéritos alrededor de la *City*.

La corporación de la ciudad—*City of London*— está formada por un Consejo de 206 miembros, elegidos por el cuerpo electoral, y 26 *aldermen* vitalicios, también elegidos por sufragio directo, y presidido por el *Lord Maier*, Lord Mayor, que es nombrado cada tres años por el Colegio de Aldermen.

La *City* tiene policía propia y está a su cargo la conservación de los puentes sobre el Támesis.

Al Consejo del Condado le corresponden los servicios siguientes:

Grandes colectores. Incendios. Grandes vías de comunicación. Reglamentación de la higiene pública. Viviendas obreras. Parques y jardines y demás espacios libres. Tranvías. Enseñanza industrial y técnica. Teatros y Musiatalls. Aprobación de los empréstitos, de las autoridades municipales inferiores. Enseñanza pública en general.

Los Burgos Metropolitanos (*Bourghs Metropoli-*



tan) están gobernados por un Consejo de 20 a 60 individuos, según la importancia del Burgo, elegidos por sufragio universal, con mandato de seis años, y un número de *aldermen* en proporción con la sexta parte del de los individuos del Concejo.

Sus atribuciones son:

Pequeñas redes de evacuación de aguas y materias residuales. Caminos comunales. Alumbrado. Recogida de basuras, ateniéndose a los reglamentos dictados por la Superioridad y a los de enfermedades contagiosas. Habitaciones insalubres. Policía y represión de las falsificaciones de géneros alimenticios. Pequeñas expropiaciones para viviendas obreras. Baños y lavaderos públicos. Bibliotecas. Cementerios.

Excepto lo que respecta a transportes, que se confía exclusivamente a las autoridades municipales, todos los grandes servicios de naturaleza comunal están dirigidos por Asambleas o Consejos particulares. Entre ellos figuran el de abastecimiento de aguas, que depende de la Oficina Metropolitana de Aguas (*Metropolitan Water Board*), que consta de 66 representantes de los organismos locales a que el servicio afecta; el de asilos, que está dirigido por el *Metropolitan Asilo Board*, con 75 delegados, 55 elegidos por tres años por los Asociaciones de beneficencia y 18 por el Poder Central; el de asistencia social, regentado por 31 Asociaciones benéficas, cuyos administradores se designan por sufragio universal; el puerto de Londres, por el *Port of London Authority*, integrada por 18 vocales de los usuarios y lo del Condado; el de alienados; el de asistencia en favor de los niños, para el que existen cuatro entidades distintas.



Esta multiplicidad de organismos y este excesivo fraccionamiento origina, frecuentemente, roces, querellas entre unos y otros, con perjuicio para los servicios. Se hace cada día más necesaria una nueva ley que, como la de 1888, simplifique la organización y acabe con este atomicismo.

### La interesante experiencia del Gran Berlín.

Berlín, que a principios del siglo XVIII contaba alrededor de 170.000 habitantes—menos que Lisboa y pocos más que Madrid—, ha pasado, en el curso de la pasada centuria, a ocupar el tercer puesto, por razón de la cifra de sus pobladores, entre las urbes europeas.

El gran impulso lo recibió Berlín luego que las victorias del 70, sobre Francia, y del 67, sobre Austria, que dieron a Prusia la hegemonía entre los Estados germanos y convirtieron a esa ciudad en capital del Imperio alemán. Pocos años después, en 1875, se hicieron los primeros intentos para organizar administrativamente el Gran Berlín. La tentativa no tuvo éxito. Tampoco la alcanzó la de 1902 para agrupar los Municipios enclavados en el núcleo urbano berlinés.

En 1911 Prusia dictó la ley de *Asociación de entidades locales*, por lo que se faculta a los Ayuntamientos y a los demás poderes locales para constituir mancomunidades con objeto de explotar solidariamente determinados servicios comunales, en particular los relativos a transportes, trazado de poblaciones, espacios libres y política de la vivienda. Acogiéronse a esta disposición diversos grupos de entidades locales, las de la cuenca del Rur, con ma-

nifiesto éxito. Berlín y los pueblos de la cintura la aplicaron también con ventaja, preparando el terreno a la ley de 27 de abril de 1920, que ha dado legalmente origen al Gran Berlín.

Esta ley ha formado una sola entidad administrativa de Berlín y de las 93 inmediatas que hallábanse dentro de la zona de influencia de la aglomeración berlinesa, y de las cuales ocho eran comunas urbanas, 59 rurales y 27 señoríos de procedencia feudal.

La administración central del Gran Berlín corre a cargo de un Consejo—o Ayuntamiento, para que os hagáis cargo mejor—con 225 miembros elegidos por sufragio universal en las 15 circunscripciones que el Gran Berlín se divide para estos efectos. La duración del mandato del *Magistrat*, compuesto por el Alcalde (*Bürgermeister*) y 30 miembros, de los cuales 12, por lo menos, no perciben retribución y cuyo mandato es de doce años, eligiéndolos el Ayuntamiento por el sistema proporcional.

Para que la eficacia de la administración sea mayor, se forman Comisiones permanentes, con cometidos especiales, que actúan con gran autonomía y que, por lo general, están integradas por elementos del *Magistrat*, del que son órganos directos y al que, en todos casos, están supeditadas.

Junto a este organismo central o gran Ayuntamiento funcionan otros 20 pequeños Ayuntamientos que corresponden a cada uno de los 20 distritos en que se ha dividido el Gran Berlín, procurando que los límites de estos distritos coincidan lo más posible con los que tenían las antiguas entidades locales. Forman estos Ayuntamientos de 15 a 45 ediles, según la cifra de la población del distrito, elegidos



por el mismo procedimiento que los Concejales del Gran Ayuntamiento—sufragio directo y secreto, sistema proporcional, etc.—. Su competencia alcanza a los asuntos propios de cada distrito. Al frente de estos Ayuntamientos de distrito hay un Presidente y un Vicepresidente.

La ley regula las normas a que han de ajustar su actividad los Ayuntamientos de distrito y el modo de resolver las antinomias que surgen entre ellos con el central y con el *Magistrat*.

Contribuye a facilitar la solución armónica de estas discrepancias la circunstancia de que los Concejales del Gran Berlín lo son también de los Ayuntamientos de los distritos donde residen.

Sin embargo, ni las previsiones de la ley ni los buenos oficios de esos Concejales por “partida doble”, ni la destreza del *Magistrat*, que es el encargado de coordinar la labor de todos los Ayuntamientos de la aglomeración, ni los doce años que el sistema lleva de vigencia, han logrado satisfacer plenamente las exigencias del Gran Berlín, razón por la que ha habido que dotar recientemente una nueva ley que respeta los preceptos fundamentales de la precedente.

La extensión del Gran Berlín es de 88.381 hectáreas, de las que se reservan 49.981 para zonas edificables—algo más del 50 por 100—, y cuya población se acerca a 4.300.000 habitantes, y podrá llegar hasta 9.450.000, que es la cifra máxima de habitantes autorizada por organizadores de la aglomeración berlinesa.

## El Gran París.

Como es sabido, París se rige todavía por las excepcionales normas a que le sometió en 1861 el tercer imperio, a propuesta del Prefecto, barón de Haussmann, el gran renovador de la capital francesa. La autonomía local, que en toda la República es muy precaria, en París está aún más constreñida porque las facultades del Alcalde (*le Maire*) están reservadas casi íntegramente al Prefecto, autoridad que nombra el Gobierno y que desempeña las altas funciones directivas y ejecutivas que en los otros Municipios franceses desempeñan los Alcaldes.

El Concejo parisiense, formado por 80 Concejales que eligen los 80 distritos en que la ciudad se divide—cuatro distritos por *arrondissement*—es un órgano deliberativo.

París y las 78 Comunas de su *banlieu*—que municipalmente se rigen por la ley común—constituyen uno de los Departamentos de Francia, y se administran con arreglo a las mismas normas que los otros Departamentos, con la particularidad de que los distritos de París se consideran como cantones y de que los ediles parisinos son también miembros de la Asamblea departamental y la de que el Prefecto de París participa de las funciones ejecutivas del Departamento, juntamente con otro Prefecto, también de nombramiento gubernamental.

La aglomeración parisiense abarca todos los pueblos del Departamento. Este es, con su Asamblea y sus Prefectos, el que gobierna la aglomeración. Forman la Asamblea 120 miembros—los 80 Concejales de París y 40 representantes elegidos por sufragio universal por los pueblos del *banlieu*—. Con arreglo



al texto de la ley, el Departamento del Sena funciona como los demás de Francia; pero en la práctica va arrogándose más amplias facultades, unas veces al calor de leyes, como las de Casas Baratas y de asistencia social; otras, constituyendo organismos especiales para la explotación de ciertos servicios públicos y generales de los Municipios del *banlieu* —los de gas, electricidad, pompas fúnebres, por ejemplo—; otras, en fin, desarrollando la que Henri Sellier llama “política de departamentalización”.

De suerte que el Departamento está convirtiéndose, paulatinamente, en el instrumento que satisface las necesidades colectivas más apremiantes de la aglomeración. Suple en buena parte las deficiencias de la ley, habiendo llegado a conseguir que las Comunas del *banlieu* le concedan facultades para distribuir las cargas financieras que impone la asistencia social y la enseñanza y hasta para subvencionar a los Municipios que, por la pobreza de sus recursos, no puedan subvenir dichos servicios.

No obstante, el problema del gobierno de la aglomeración parisiense está por resolver en su aspecto esencial, pues, de una parte, París se escapa a la influencia de la Asamblea departamental, y, de otra, la labor efectuada por el Departamento para coordinar los servicios municipales de la aglomeración, aunque es interesante, dista mucho de ser lo eficaz que exige la magnitud del problema.

### Otras experiencias.

Para organizar la Gran Praga se dictó una ley especial el 6 de febrero de 1920 que confiaba el gobierno de la aglomeración a un Municipio Central,

form  
pal  
 ejecu  
I  
uno  
con  
L  
zados  
L  
tado  
P  
pueb  
lais  
peque  
del C  
ley p  
form  
nebra  
Conce  
duos,  
delibe  
sin v  
Si  
les en  
elegid  
por s  
años.  
En  
Roma  
te an  
que j  
los pe  
revest  
damer



formado por 100 Concejales, con un Consejo municipal de 24 miembros, encargados de las funciones ejecutivas.

La aglomeración se divide en 17 distritos, cada uno de los cuales tiene su pequeño Ayuntamiento, con facultades consultivas y de inspección.

Los grandes servicios comunales están centralizados.

La ley adolece de deficiencias, según ha acreditado la práctica.

Para coordinar la actuación de Ginebra y de los pueblos inmediatos: Carouge, Eaux-Vives, Plainpalais Petit Saconnex, el Gran Consejo federal de la pequeña gran República suiza sometió a propuesta del Consejo de Estado a referéndum del pueblo una ley por virtud de la que los Municipios citados formarán en lo sucesivo parte de la ciudad de Ginebra, cuya administración general se confiará a un Consejo administrativo, integrado por cinco individuos, que si no son Concejales podrán asistir a las deliberaciones del Consejo comunal con voz, pero sin voto.

Simultáneamente funcionarán Concejos comunales en los pueblos incorporados, cuyos miembros son elegidos, como los del Consejo de la aglomeración, por sufragio universal y con mandato de cuatro años.

En Italia el gobierno de las aglomeraciones de Roma, Milán y Génova se han "solucionado" mediante anexiones de los pueblos periféricos; anexiones que justifican los dirigentes del Estado fascista con los peligros que el federalismo municipalista puede revestir en una nación de tradiciones tan extremadamente particularistas en el orden local como los de



Italia. Sin embargo, la realidad ha forzado a esos Ayuntamientos a instalar oficinas especiales para los sectores incorporados de carácter rural y para los más distantes del centro urbano.

### **Sistemas de gobierno de las aglomeraciones.**

En todos los países donde se han formado aglomeraciones se ha reconocido la necesidad de crear un poder superior a los Ayuntamientos que las componen, a los efectos de organizar, unificar y dirigir el funcionamiento de los servicios comunes a todos los componentes de la aglomeración y de dirimir las antinomias que entre ellos se produzcan.

Mas en el momento de satisfacer en la práctica esa necesidad se han exteriorizado las dos tendencias expuestas. Mientras unos han opinado que el camino eficaz es incorporar a las ciudades—base de la aglomeración—poblados y más poblados, borrando de la vida legal los pequeños Municipios, otros piensan que el procedimiento mejor, el más científico y viable, es crear un nuevo poder municipal, superior a los existentes, para cuanto se refiera a coordinar y dirigir los servicios y negocios comunes a la aglomeración, pero que deje intacta la autonomía de las entidades municipales de los pueblos para los asuntos de interés meramente local.

Ambas tendencias se reflejan en las experiencias que hemos recogido.

Como advierte acertadamente el municipalista holandés Vän der Gotten, el anexionismo fué la fórmula que prevaleció en épocas pasadas; mas a medida que el problema de la gobernación de las aglo-



meraciones ha alcanzado relieve, se advierte que la solución simplista de la anexión es cada día menos aprovechable.

Al presente, ninguna legislación nacional acoge una fórmula general para el gobierno de las aglomeraciones. Es problema que acometen mediante leyes especiales—la del Gran Berlín, la del Gran Viena, la del Gran Londres, la del Gran Praga, etc.—. Ahora bien; se observa que todas o la mayoría aceptan el sistema de mancomunidades municipales. Tal hacen la ley belga de 1922, la checoslovaca de 1920, la de Italia de 1923, la prusiana de 1911 y las de los demás Estados alemanes en años posteriores, el Estatuto español de 1924, las leyes inglesas, la suiza; en general, todas las europeas. La universalidad con que es aceptado este sistema induce a suponer que, en definitiva, se impondrá el sistema federativo o de mancomunidades.

Este es el espíritu que palpita en el acuerdo que sobre este extremo adoptó el III Congreso Internacional de Ciudades, el cual declaró que la organización de las grandes aglomeraciones urbanas, integradas por unidades administrativas diferentes, debe concebirse de tal suerte que garantice el máximo de solidaridad financiera de los elementos que la constituyen y que permiten la gestión centralizada de todos los servicios de interés común por un poder superpuesto para estos efectos sobre las autoridades particulares y que resulte de la asociación de las unidades administrativas locales.

No nos sorprende que las corrientes legislativas se orienten hacia el sistema federativo o de mancomunidades. El de anexión es demasiado rígido y anula, sin necesidad, valores espirituales de honda



raigambre—la tradición local, la autonomía de los pequeños Municipios adscritos al núcleo urbano, etcétera—prescinde, en suma, de un aspecto psicológico que, como afirmaba Sellier, no puede ni debe ser despreciado.

En el terreno práctico la anexión adolece de graves defectos. Es absurdo llevar a la administración de la gran aglomeración la de un Gran Londres, la de un Gran Berlín, el conocimiento y resolución de las pueriles cuestiones peculiares de los pequeños poblados. Ciertos servicios funcionan mejor bajo la inspección del Ayuntamiento del pequeño Municipio que bajo la del gigantesco Ayuntamiento de la gran aglomeración, el que ante la imposibilidad de descender a los detalles de la marcha de los servicios delega la actuación edilicia inspectora en un funcionario, es decir, el funcionario sustituye al representante del pueblo. Las dificultades de carácter financiero son enormes porque la anexión tiende, como es lógico, a establecer tanto los ingresos como los gastos sobre patrones de uniformidad que en orden de los ingresos llevan a la injusticia de someter a las mismas o parecidas tarifas a los que habitan en la ciudad que a los que residen en los pueblos de la periferia, a pesar de que las condiciones en que el comercio y la industria se desenvuelven en cada zona en forma muy diferente, y en orden a los gastos se señalan tipos idénticos de sueldos y salarios a empleados y obreros que se hallan en muy distinta situación, según trabajen en las oficinas o talleres centrales o en los pueblos anexionados.

Por todos conceptos considero preferible el sistema federativo o mancomunidades al de anexiones.



Es cierto que todavía no se ha forjado la fórmula perfecta; pero, en mi sentir, las experiencias más aceptables son las que se basan en el sistema federativo, y todo induce a suponer en él se hallará la solución definitiva del problema.

### **La organización de la aglomeración madrileña.**

De mis anteriores palabras se desprende cuál es mi criterio respecto al modo de organizar la aglomeración urbana madrileña.

Hay, sin embargo, defensores del sistema anexionista. Son los que más vociferan; los que “meten más ruido”; pero esta es la hora en que no han razonado sus posiciones. Hablan de anexión, repiten el vocablo hasta la saciedad, como si encerrara un poder mágico—a manera del “sésamo, ábrete” de los cuentos de las *Mil y una noches*—como si bastara pronunciarlo para que el gobierno de la aglomeración madrileña pudiera ponerse en marcha. ¡Qué infantilidad!

Ante todo, hay que partir de que los que propugnan por la anexión la refieren a la admitida y regulada por la ley municipal vigente, no sólo porque es la actual legalidad, sino porque ellos no han hecho en este respecto el menor distingo. El que acudan para solventar este problema de las aglomeraciones a una ley dictada el año 1870 (pues aunque aparece promulgada el 77, es la del 70, con ligeras modificaciones), indica lo descaminados que van los anexionistas. Ni el año 70, ni el 77, existe la aglomeración urbana, casi ni se vislumbra. La ley no ha podido prever este fenómeno social. ¿Cómo



encontrar en esa ley los cauces jurídicos de un fenómeno que no se había producido al promulgarse...?

La ley del 70 ó 77 admite la anexión cuando un Ayuntamiento carece de medios para cumplir sus fines, cuando lo exige el crecimiento y expansión de pueblos contiguos en los que las edificaciones del casco se confundan de tal suerte que sea difícil delimitarlos. Concede a Madrid la facultad de reclamar la anexión de los pueblos cuyo Ayuntamiento diste 10 kilómetros, como máximo, de su término municipal y a las ciudades de más de 100.000 almas la de incorporar a los que disten seis kilómetros.

Para la ley del 70 ó 77 no roza el problema de las aglomeraciones. Al decirlo no inculpamos a la ley, que no podía legislar sobre lo que entonces no existía. Los legisladores no son adivinos, son hombres que viven la realidad en que se desenvuelven y a ella atemperan su obra. La censura es para los que pretenden encuadrar hechos modernos—tan modernos que aún están en período de formación—en leyes arcaicas.

Y esto ocurre luego de haber tenido en vigencia, durante siete años, preceptos del Estatuto Municipal, que están más a tenor con la vida contemporánea. Precisamente, en este punto, el criterio del Estatuto es mucho más moderno que el de la ley del 70. ¡No en balde median más de doce lustros entre una y otra ley! En su artículo 6.º dice el Estatuto que se faculta a los Ayuntamientos para concertar mancomunidades, aun cuando no pertenezcan a la *misma provincia*, y el objeto de ellas sean servicios *extraños a la competencia municipal*. Quizá no hay ninguna ley extranjera que aventaje al Estatuto en este respecto.



La anexión que proponen los defensores de este sistema es simplemente la fusión a Madrid de los pueblos comprendidos en el núcleo urbano o, en otros términos, la absorción de esos pueblos. Estos anexionistas no se han dado cuenta de lo que piden. Es tan disparatado, es tan fuera de las posibilidades, que puede asegurarse que, aunque acordaran por unanimidad la anexión todos los Ayuntamientos y todos los vecindarios, no se llevaría a cabo.

Encaremos a los anexionistas con la realidad.

Para ello nada más eficaz que exponer algunas de las cuestiones que se suscitarían al día siguiente de acordada la anexión pura y simple a Madrid de los pueblos colindantes. La primera o de las primeras que se ofrecerían es la de constituir el gobierno de la ciudad del Gran Madrid. ¿En qué medida iban a estar representados los pueblos en el Concejo? Una representación débil implicaría relegar casi al olvido los temas municipales peculiares de esos modestos poblados. Por el contrario, una representación excesiva de los pueblos dañaría los intereses de la ciudad—de Madrid—, no sólo porque frecuentemente los asuntos de envergadura quedarían potspuestos a los minúsculos, sino también porque la tramitación y estudios de los pleitos y negocios pueblerinos entorpecería la marcha general administrativa de la aglomeración.

En este terreno hay “mil papeletas” semejantes. Sería causa de conflicto hasta el lugar de residencia de los Concejales de los pueblos. Si radicaban en los pueblos, tropezarían con obstáculos casi invencibles para hacer vida activa concejil; si habitaban en la ciudad, concluirían por desentenderse de los problemas de los pueblos, cuya defensa les incumbiría.



En el terreno económico y financiero las dificultades son insuperables. La anexión supone la fusión del activo y del pasivo de los pueblos y de Madrid. La deuda de la Villa ex Corte asciende, aproximadamente, a 200 millones de pesetas, unas 230 pesetas por habitante; aunque carecemos de referencias detalladas, podemos asegurar que los débitos de los pueblos no gravan a sus habitantes en más de 20 pesetas por cabeza. La anexión aumentaría esta carga en un 1.000 por 100 a los de los pueblos, o, lo que es lo mismo, se echaría sobre ellos los gastos de urbanización y de instalación de servicios de la capital, las prodigalidades de sus Ayuntamientos que han originado esta crecida deuda.

Verdad es que puede buscarse una contrapartida: la de los gastos que habría de hacer el Ayuntamiento del Gran Madrid para mejorar la situación urbanística y los servicios comunales de los pueblos incorporados.

Pero como la fórmula de la anexión es un rosario de cuestiones y de conflictos, a la contrapartida citada cabría oponer inmediatamente otra que encierra un problema verdaderamente "morrocotudo". Para atender a las referidas inexcusables mejoras y a los dispendios ordinarios de la comunidad sería menester buscar los ingresos adecuados, que habrían de ser bastante mayores que los de ahora.

En la actualidad, según las cifras presupuestarias que tenemos a la vista, el habitante de Madrid paga—o pagará—al Ayuntamiento a razón de 107 pesetas por tributos; el de Vallecas, a razón de 37; el de Aravaca, a razón de 35; el de Carabanchel Bajo, de 33; el de Chamartín, de 23; el de Fuencarral, de 17; el de Canillas, de 14; el de Vicálvaro,



de 11; y a ese tenor los de los otros pueblos de la cintura.

Ocioso estimamos decir que una vez realizada la fusión este desnivel contributivo no podría continuar. Aunque se estableciera un trato de favor para los vecinos de las zonas suburbanas, es seguro que la tributación en dichos pueblos y en los demás se elevaría considerablemente de un 100 a un 200 por 100.

Analicemos otros aspectos de la cuestión. Los aumentos de sueldos y jornales hechos por el Ayuntamiento madrileño con pretexto de reorganizar los servicios, ¿se extendería a los dependientes municipales de los pueblos? En caso afirmativo, se aumentarían los gastos en proporción insospechada, no sólo por la subida de los haberes y salarios de los actuales dependientes de los pueblos, sino porque la anexión llevaría aparejado el establecimiento en dichos pueblos de los servicios que hoy no tienen y el nombramiento de los operarios y de los funcionarios correspondientes. La instalación de un puesto de bomberos costaría, en alguno de esos Municipios, más que lo que se gasta ahora por todos conceptos.

Para no extendernos demasiado renunciemos a presentar otros aspectos de la cuestión, algunos tienen extraordinaria importancia; por ejemplo, el del precio del suelo. Careciendo, como carece Madrid y los pueblos de su cintura, de política territorial, la anexión abriría horizontes casi ilimitados a la especulación. El suelo se encarecería en los alrededores de Madrid, y desde el mismo día que se decretara la anexión empezaría a incubarse un nuevo movimiento centrífugo de la población que la lanzaría más allá de los términos municipales de la aglomeración adonde no alcanzara el encarecimiento.



La anexión reproduciría la conocida leyenda mitológica de Penépole.

La actitud de estos anexionistas, *a au trance*, que pretenden que Madrid absorba a los Municipios contiguos, carece de justificación. Demos de lado el derecho de esos Municipios a conservar su autonomía en todo lo que no dañe el interés común de la aglomeración; prescindamos, igualmente, de su derecho a conservar su personalidad histórica, en tanto no entorpezca el desenvolvimiento de la vida municipal y la implantación de órganos adecuados para el gobierno del núcleo urbano matritense; aun silenciando estos aspectos del problema hay que convenir en que los anexionistas a que nos referimos no tienen autoridad para planear la cuestión en los términos que lo hacen.

Madrid—su Ayuntamiento, éste y los que le precedieron—, que por no haber formado todavía—al cabo de más de ¡veinticinco años!—el plan de extensión de la ciudad, ha de transigir con que el extrarradio se construya sin normas urbanísticas; que no ha podido o sabido facilitar escuelas para su población infantil; que no ha abordado en serio una política de subsistencias ni de transportes en común; que no ha elaborado ni lleva trazas de elaborar un sistema de parques y jardines, servicio en el que despilfarra cerca de 4.000.000 de pesetas; que apenas tiene medios para atender los servicios de asistencia social; que, no obstante gastar un dineral, más de 5.000.000 de pesetas en limpieza, no tiene ni sombra de servicio; que no acierta a organizar eficazmente su burocracia... Madrid, con estos lamentables antecedentes, carece de títulos para reclamar la hegemonía sobre los otros Municipios de la cintura, por modestos que se les considere.



Para reclamar la dirección de la aglomeración, el Ayuntamiento madrileño ha de acreditar previamente su idoneidad para abordar los problemas básicos de la villa.

Podría aducir otros hechos y argumentos en apoyo de mi alegato contra los anexionistas; pero con lo dicho es suficiente para fundamentar mi tesis.

### **El camino para resolver el problema.**

Por otra parte, la insistencia en estos puntos de vista podría inducir a pensar que soy partidario del *statu quo*.

Nada más lejos de la verdad.

Opino que es indispensable acometer el problema del gobierno de la aglomeración madrileña. Y lo acredito con iniciativas formuladas en el Concejo de Madrid durante mi gestión edilicia y en conferencias y publicaciones.

La aglomeración no es una *entelequia*. Hay masas de ciudadanos que participan en la actividad económica y social de la aglomeración madrileña, que sienten idénticas necesidades y que, no obstante, dependen de diversas administraciones municipales. Hay que satisfacer esas necesidades con la mayor urgencia. Hoy, mejor que mañana, porque cada día de demora causa daños irreparables.

Ahora bien; el remedio hay que buscarlo por derroteros distintos a la fusión pura y simple de Madrid y los pueblos de la cintura, preconizada por los anexionistas.

El camino es que Madrid y esos pueblos constituyen una mancomunidad o federación de Municipios que centralice los servicios comunes a todos y



que, al propio tiempo, respete la autonomía de las unidades locales existentes para tratar y resolver los asuntos peculiares de sus respectivos poblados.

Es una orientación que está en armonía con las más felices experiencias realizadas en las grandes aglomeraciones urbanas extranjeras y con los antecedentes nuestros. En 1911 se constituyó la Mancomunidad de Madrid y de los Ayuntamientos de su cintura por iniciativa del entonces Alcalde señor Francos Rodríguez, de grata memoria; en 1913, García Quejido intentó dar la vida a la Mancomunidad; recientemente, en 1930, elevé al Concejo madrileño una propuesta para que Madrid y los pueblos limítrofes estudiaran conjuntamente el problema. No acompañó la fortuna a estos intentos.

Sin embargo, estos fracasos no deben desalentarnos.

Hay que insistir en el propósito de organizar el gobierno de la aglomeración de Madrid.

El Concejo de Madrid acaba de nombrar una Comisión para tratar el asunto. Mucho me temo que ésta sea una de tantas Comisiones, panteón de cosas que ha dado lugar a que por la Casa de la Villa circule como apogtema la frase de que el Ayuntamiento, como el infierno, está sembrado de buenas intenciones (1).

---

(1) Mis temores se han confirmado. Ha transcurrido cerca de un año y la labor de la Comisión, si ha hecho alguna, que lo dudamos, permanece inédita.

Tampoco esperamos gran cosa de la Comisión parlamentaria-municipal nombrada para estudiar la propuesta del señor Ossorio y Gallardo sobre la anexión de varios pueblos de la cintura de Madrid, y con la que no estamos de acuerdo, por el sistema que pretende aplicar.

Hay que estimular a esa Comisión para que cumpla su cometido.

Y para que desde el primer momento se valga de la colaboración de los Municipios de los pueblos vecinos.

Que juntos estudien: los límites de la aglomeración; los servicios que deben ser centralizados; el procedimiento de lograrlo; los asuntos en que los Ayuntamientos actuales han de continuar siendo autónomos.

Tras esta etapa de estudios y de acopio de elementos vendrá la formulación de las propuestas oportunas.

Allanará la labor de los delegados edilicios de Madrid y de los pueblos, si aciertan a examinar el problema, prescindiendo en absoluto de los particularismos localistas y “sintiendo” la realidad de la aglomeración.

Y contribuirá grandemente a borrar esos particularismos el que sitúen el problema de haciendas locales en el terreno de los principios, es decir, partiendo de que la aglomeración, como todo organismo municipal, tiene perfecto e indiscutible derecho a que el Estado—su superior y, con frecuencia, su tirano—le permita proveerse de los recursos necesarios para satisfacer holgadamente sus fines.

Finalmente, abona la urgencia del estudio y de la resolución de este problema los instantes que vive Madrid. Madrid sufre, no sólo la crisis propia del cambio de régimen, fenómeno que si bien debe preocuparnos no nos debe angustiar; sufre, además, otra crisis más aguda y de mayores peligros, crisis característica de Madrid que compromete su presente y su porvenir de gran ciudad y que proviene



de la especial estructura de esta villa, que por haber sido exaltada a la capitalidad por el capricho de Felipe II y mantenida en esa categoría por el artificio del Poder Central, está expuesta a padecer gravemente cuando haya de desenvolverse sin los medios que la proporcionaba el ser corte de una monarquía y capital de un Estado centralista. La acertada organización de gobierno de la aglomeración urbana será un elemento que pueda contribuir a que Madrid se salve. Y, con Madrid, los pueblos que la circundan, cuya suerte tan estrechamente unida está a la *todavía* capital de España. He concluído."

## APÉNDICE



# CUADRO ESTADISTICO de las grandes ciudades del mundo (1930)

P A I S E S	Número de ciudades	Ciudades que tienen						Número de habitantes ciudad Millares	Número de habitantes país Millares	Porcentaje	
		+ 1.000.000	+ 750.000	+ 500.000	+ 250.000	+ 100.000					
EUROPA											
Alemania.....	53	2	4	9	15	23	19.700	65.650	30,0		
Austria.....	3	1	—	—	—	2	2.150	6.750	31,8		
Bélgica.....	4	—	1	1	2	—	1.750	7.750	22,6		
Bulgaria.....	1	—	—	—	—	—	250	5.750	4,3		
Dinamarca.....	1	—	1	—	—	—	750	3.500	21,4		
Danzing.....	1	—	—	—	1	—	250	350	71,4		
España.....	11	1	1	—	1	8	3.615	23 560	15,3		
Estonia.....	1	—	—	—	—	1	150	1.200	12,5		
Finlandia.....	1	—	—	—	1	—	250	3.750	6,7		
Francia.....	20	1	—	2	9	8	8.600	41.500	20,7		
Grecia.....	3	—	—	2	1	—	1.100	6.200	17,7		
Inglaterra.....	45	3	2	5	12	23	20.775	44.800	46,4		
Holanda.....	6	—	1	2	—	3	2.175	7.750	28,1		
Hungría.....	3	1	—	—	—	2	1.700	8.500	20,0		
Irlanda.....	1	—	—	1	—	—	425	3.000	14,2		
Italia.....	22	—	3	3	6	10	7.450	41.050	18,1		
Letonia.....	1	—	—	—	1	—	350	1.850	18,9		
Lituania.....	1	—	—	—	—	1	100	2.250	4,4		
Noruega.....	2	—	—	—	—	1	400	2.800	14,3		
Polonia.....	9	1	—	1	3	4	2.875	31.000	9,3		
AFRICA											
Portugal.....	2	—	—	1	1	—	850	5.750	14,8		
Rumania.....	8	2	—	1	—	7	1.500	18.000	8,3		
Rusia.....	25	—	—	3	6	14	8.350	123.700	6,7		
Sarre.....	1	—	—	—	—	1	150	800	18,7		
Suecia.....	3	—	—	1	—	1	850	6 250	13,6		
Suiza.....	4	—	1	—	1	3	675	4.000	16,9		
Tchécoslovaquia.....	5	—	1	—	1	3	1.275	14.000	9,1		
Turquía Europea.....	1	1	—	—	—	—	1.200	1.500	80,0		
Yugoeslavia.....	3	—	—	—	1	2	500	12.500	4,0		
Total.....	241	12	15	32	66	116	89.625	493.900	18,1		
AMERICA											
Abisinia.....	1	—	—	—	—	1	100	10.000	1,0		
Argelia.....	3	—	—	—	1	2	500	6.750	7,4		
Egipto.....	4	1	—	1	—	2	2.100	14.500	14,6		
Marruecos.....	3	—	—	—	—	3	375	4.500	8,3		
Nigeria.....	2	—	—	—	1	1	400	18.500	2,2		
Sudán.....	1	—	—	—	—	1	100	6.500	1,5		
Túnez.....	1	—	—	—	1	—	200	2.250	8,9		
U. Sud-Africana.....	3	—	—	—	2	1	675	7.000	9,6		
Total.....	18	1	—	1	5	11	4.450	70.000	6,4		
AUSTRALIA											
Australia.....	5	2	—	—	3	—	3.125	6.250	50,0		
Nueva-Zelanda.....	3	—	—	—	1	2	500	1.500	33,3		
Total.....	8	2	—	—	4	2	3.625	7.750	46,8		



Ayuntamiento de Madrid



# INDICE

---

## Páginas

Finalidad de este trabajo.....	9
--------------------------------	---

### ANTECEDENTES

<b>La Institución municipal.....</b>	<b>19</b>
El Municipio, sociedad natural y eterna.....	19
El Municipio español.....	21
Envilecimiento de la vida municipal.....	27
La legislación local española a partir de la Constitución del 12.....	30
Vigencia de los distintos regímenes municipales.....	37
Un proyecto que suscribió el Presidente de la República..	39
La [todavía] vigente ley municipal del 77.....	44
El Estatuto municipal de 1924.....	45
La Constitución de la República y la vida local.....	52

### TEMAS MUNICIPALES

<b>Tareas del legislador.....</b>	<b>61</b>
El concepto del Municipio.....	61
Constitución de los Ayuntamientos.....	62
¿Debe haber una sola ley municipal?.....	63
El régimen de entidades menores.....	65
La intervención de los vecinos en la gestión comunal....	65
Las funciones municipales.....	67
Municipalización de servicios y empresas mixtas....	68
Organización del Gobierno municipal.....	70

	<u>Páginas</u>
La confianza y la eficacia.....	74
El Municipio, órgano de realizaciones sociales..	77
El control.....	78
La Hacienda municipal.....	82
Cómo debe elaborarse la ley municipal, según Costa.....	86

## EXPERIENCIAS

<b>Alemania</b> .....	93
Prusia.....	99
Sajonia.....	105
Wurtenber.....	110
Baviera.....	114
Baden.....	116
<b>Austria</b> .....	118
<b>Bélgica</b> .....	120
<b>Checoslovaquia</b> .....	129
<b>Dinamarca</b> .....	131
<b>Estados Unidos</b> .....	135
<b>Estonia</b> .....	148
<b>Finlandia</b> .....	150
<b>Francia</b> .....	152
<b>Gran Bretaña e Irlanda</b> .....	159
<b>Inglaterra y el País de Gales</b> .....	159
<b>Escocia</b> .....	174
<b>Irlanda</b> .....	176
<b>Holanda</b> .....	177
<b>Hungría</b> .....	184
<b>Italia</b> .....	187
<b>Japón</b> .....	196
<b>Noruega</b> .....	200
<b>Polonia</b> .....	204
<b>Rumania</b> .....	207
<b>Suecia</b> .....	208
<b>Suiza</b> .....	21



LA AGLOMERACION URBANA MADRILEÑA. —¿COMO  
GOBERNARLA?

La gran ciudad en la Historia.....	228
La gran ciudad en nuestros tiempos.....	229
Formación de la gran ciudad.....	231
El campo abastece a la ciudad de material humano.....	233
El desplazamiento de la población hacia la periferia.....	236
Nacimiento de la aglomeración urbana.....	238
La concentración urbana en España.....	238
La aglomeración urbana madrileña.....	240
Problemas que plantea la aglomeración urbana.....	243
Organización conjunta de los servicios de la aglomeración.....	245
El régimen del Gran Viena.....	248
El Gobierno de Londres.....	249
La interesante experiencia del Gran Berlín.....	252
El Gran París.....	255
Otras experiencias.....	256
Sistemas de gobierno de las aglomeraciones.....	258
Gobierno de la aglomeración urbana madrileña.....	261
El camino para resolver el problema.....	267
<b>Apéndice.....</b>	<b>272</b>

Ayuntamiento de Madrid



424

BIBLIOTECA HISTORICA MUNICIPAL



1200072972

Ayuntamiento de Madrid