

## CAPITULO V

### IDEAS GENERALES SOBRE LA ORGANIZACIÓN LOCAL

1.—La Administración local de un Estado puede desempeñar dos funciones distintas en relación con las dos necesidades á que puede responder: una, relativa á los intereses del Estado nacional ó sociales generales, viniendo á ser su actividad como una prolongación territorial de la Administración central; y otra, relativa á los intereses privados de la comunidad local.

2.—Estas dos funciones, que pueden exigir distribuciones territoriales distintas, son indispensables en los Estados compuestos; pero no siempre implican organizaciones diferentes. Ciertos servicios de la Administración central pueden estar encomendados á los organismos locales, mientras otros de carácter local se atribuyen á funcionarios del Poder central. Tampoco hay una regla jurídica en el Derecho moderno para diferenciar las dos funciones indicadas.

3.—En efecto, en los Estados federales, el criterio de autonomía de los miembros de la federación, hace que éstos *se administren sin administrar los intereses del Estado* (Suiza, Alemania, Estados Unidos, la Argentina, etc.) (1).

(1) Goodnow, ob. cit., I, lib. III.—Estrada, *Cursos de Derecho constitucional, federal y administrativo*. (Buenos Aires, 1889.)—(Véase *Constitución de la Argentina*, tít. II.)

En el sistema tradicional del *Selfgovernment* inglés, los funcionarios locales de nombramiento real administraban intereses locales. En las circunscripciones del *Selfgovernment* moderno, la vida local se dirige por representantes de la autoadministración, aun tratándose de funciones sociales que el Estado se atribuye (sanidad, instrucción pública, vías, etc.) (1). En los países unitarios más ó menos centralizados (Prusia, Francia, Italia, Portugal y en la mayoría de los Estados europeos y algunos americanos), la provincia es centro administrativo al servicio del Poder central, teniendo en su misma Administración local interior, una participación la representación burocrática autoritaria del Poder central, por medio del jefe supremo de la provincia. En cambio, el municipio suele ser entidad sustantiva, cuya administración es privativa, con más ó menos autonomía, sirviendo al Poder central por medio de la acción espontánea de sus funcionarios.

4.—El problema de la constitución de las entidades locales, se descompone en otros impuestos por la índole compleja del Estado nacional. Son éstos: 1.º, cómo debe surgir para el Estado la comunidad territorial local (estudiado en el cap. I de esta sección); 2.º, cómo debe organizarse para su régimen; 3.º, cuál es su esfera de acción como entidad política; y 4.º, cuál debe ser el valor de las decisiones tomadas por las representaciones locales (2).

5.—La organización de las instituciones locales supone la determinación de una fórmula adecuada de aplicación

(1) Véase Armingon, ob. cit.—Vauthier, ob. cit.—Gneist, ob. cit., etc.

(2) Orlando, ob. cit., pág. 144.

concreta del principio de la *representación* política: toda *comunidad local debe organizarse de la manera que mejor resulten representadas, en sus gobernantes y administradores, las aspiraciones y las necesidades que por su constitución se han de satisfacer*. Ahora bien: esto supuesto, no es dable decidir de un modo único y general el sistema más apropiado de organización local. Depende éste: 1.º, de la extensión de la comunidad; 2.º, de su población; 3.º, de la disposición de ésta; 4.º, de la complejidad sociológica de su vida; 5.º, del grado de cultura de la misma.

6.—Sin embargo de esto, los procedimientos ideados para la organización local moderna pueden reducirse á dos: 1.º, la organización local es obra de la comunidad misma, que ya se administra *directamente* por la Junta de vecinos, ó bien designa una representación expresa, corporativa y su funcionario director; 2.º, el Gobierno central designa ó interviene en la designación de los funcionarios de la Administración local.

7.—En los Estados modernos no se aplica en general ninguno de estos dos procedimientos exclusivamente. El primero, de *autoadministración*, base principalísima de la educación política del ciudadano y característico de los pueblos libres (1), aplícase con más frecuencia á la Administración municipal. El segundo, de tendencia burocrática, aplícase á veces para designar los magistrados directores de la vida municipal y en general á la Administración provincial en los países unitarios.

8.—La aplicación de uno ú otro procedimiento no obsta para que la mayoría de las entidades locales, de regular

(1) Pyfferoen, ob. cit., cap. III.—Ferrand, *Les pays libres*.

complejidad orgánica, tengan, dependiente de las *autoridades* directivas, un personal adecuado para los servicios que corren á cargo de la Administración local. Este personal se constituye, bien sea por Juntas locales, Comisiones, etc., bien por empleados de carácter burocrático.

9.—La extensión de las funciones encomendadas á la comunidad local, es de difícil determinación. En la vida municipal han de hallarse impuestas y definidas por las relaciones de *vecindad*. En la provincial por las necesidades de la comunidad territorial. No se ha de olvidar que las entidades locales son sociedades totales, de concurso humano general, por lo que cabe asentar como regla, que sus organizaciones políticas deben entender en todo aquello que la entidad como tal exige, y hasta donde sus medios lo permitan. El Estado no debe poner obstáculo alguno á la actividad intensiva de los organismos locales. Antes bien, debe suscitar y proteger la acción local en sus *posibles* manifestaciones. La intervención de la acción local en las funciones sociales (beneficencia, instrucción, etc.) responde al mismo principio que la del Estado. Conviene que el Estado y las entidades locales marchen de acuerdo, concurriendo cada cual en su esfera y según sus medios; pero esto no debe suponer la absorción por el Estado nacional de la vida local. Es preciso recordar que el municipio tuvo en épocas gloriosas una acción social importantísima, y que hoy mismo el problema social tiene un carácter local.

10.—Tampoco hay un criterio fijo para determinar la esfera de acción de los funcionarios locales. Sin embargo, «por encima de las diferencias, la nota común es la exaltación del Estado nacional, que lleva como consecuencias indeclinables: la reducción de los municipios á institucio-

nes puramente económicas y administrativas, la centralización en mayor ó menor grado y el creciente desarrollo de la burocracia» (1).

11.—En cuanto al valor de las decisiones de las autoridades locales, no creo imposible señalar la solución jurídica racional. Dadas las entidades locales, y en el supuesto natural de su capacidad jurídica, las autoridades locales debieran decidir *por sí* definitivamente las operaciones de la vida local privativa. En todo caso, debiera quedar completamente abierto sólo el camino del recurso judicial. La estructura especial de los Estados históricos, por el mismo motivo de la exaltación del Estado nacional, somete por lo común la vida local al régimen de intervención del Poder central, poniendo así á las entidades locales en una situación de *tutela*, la mayoría de las veces perturbadora cuando no inmoral.

12.—Con más ó menos atenuaciones en los Estados modernos, aplícase este último criterio. «En todas partes y por virtud de la centralización ó del derecho de intervención que el Estado se atribuye ó de la tutela, están los Ayuntamientos sometidos más ó menos (como las Corporaciones provinciales) á los organismos superiores, pudiendo decirse que en este supuesto ocupan los extremos de la escala Inglaterra y Francia» (2).

13.—Ahora bien: en vista de todo lo expuesto, una cosa puede afirmarse: la complejidad sociológica y política del problema de la *constitución* de los organismos locales. Es un problema que no puede ni *debe* ser resuelto de una manera abstracta y general. La organización, las funciones, el

(1) Azcárate, *El Gobierno local*, cap. VIII.

(2) Azcárate, l. c.

procedimiento de la vida local, dependen de las circunstancias. Aun en el supuesto de la aplicación de un criterio predominante, ya de autonomía, ya de centralización á la organización local, la disposición de los dos elementos componentes—territorio y población,—y las consecuencias para la cultura de la entidad local misma que esta disposición entraña, así como los antecedentes de raza y de historia, imponen la mayor circunspección en el orden legislativo, y la necesidad de adaptar aquel criterio á tipos muy diversos de estructura sociológica.

14.—Hay, por de pronto, en las naciones modernas, europeas y americanas, dos factores sociales de composición local que implican: 1.º, un origen étnico distinto; 2.º, un carácter sociológico diferente. Estos factores son la población diseminada, *rural*, formando *aldeas*, *pueblos pequeños*, *villosrios*, de carácter pastoril ó agrícola, cuya persistencia en los pueblos indoeuropeos se debe al influjo *ario*, y la población agrupada, densa, *urbana*, que forma las *ciudades*, de carácter industrial y mercantil, debiendo atribuirse en el origen esta constitución sociológica al influjo *semita*, ejercido en griegos y romanos por fenicios y cartagineses (1). Todas las naciones modernas son la resultante política del *casamiento* de esos factores; pero cada uno de ellos supone

(1) La complejidad del problema de la organización local me impide tratar aquí este asunto con el debido detenimiento. Mis indicaciones sumarias son el *mínimum* de lo indispensable para que se pueda tener una idea de la materia. En un trabajo independiente, que preparo, se desarrollará con más detalles lo referente á la organización local. El primer capítulo de este trabajo (*Aspecto sociológico de la vida local*) se ha publicado en la revista *La Administración* (Julio, 1896).

una *dinámica* distinta, una *psicología colectiva* propia, y pide una organización comunal diferente.

15.—Esos dos factores se han revelado además de muy diversa manera. Cabe hoy distinguir, como tipos sociológicos de sustantividad local en los Estados modernos: 1.º, los *caseríos rurales* diseminados que forman una unión parroquial ó concejil pequeña; 2.º, los *pueblos rurales* agrupados, de escaso vecindario; 3.º, los *burgos ó villas* de cierta población; 4.º, las *ciudades* con radio rural auxiliar (alrededores); 5.º, los *distritos* compuestos por la cooperación política de elementos rurales y centros urbanos (tipo de nuestras provincias); 6.º, los *distritos rurales*, compuestos por uniones de pueblos, caseríos y pequeños burgos (tipo: el condado inglés); y 7.º, las grandes *ciudades*, aglomeraciones urbanas enormes (París, Londres, Nueva York, Madrid) (1).

16.—Desde luego se comprende lo insensato de someter á un mismo régimen de constitución á tan diferentes tipos de vida social. La variedad que espontáneamente resulta en las disposiciones orgánicas de los mismos, debe ser tomada en cuenta al regular la organización y funciones de sus entidades locales. Realmente, si el desenvolvimiento histórico de los Estados se hubiera verificado por el crecer espontáneo de los factores locales, la organización de éstos debiera ser tal cual resultare de su libre constitución; pero no ha sido así. El Estado nacional se ha instituido como única y suprema encarnación de la idea del Estado, y se ha atribuido la facultad de regir y uniformar la vida jurídica de todos sus elementos componentes. En su virtud, lo común es la sumisión legal de las organizaciones locales á

(1) Shaw, ob. cit.

tipos generales de ordenación, á veces á un tipo único. Sólo los Estados miembros de Estados federales han conservado en su más alta plenitud el atributo del poder *autárquico*.

17.—Sin embargo, la tendencia á la uniformidad y á la acción igualadora de los Poderes centrales, se ha manifestado de muy diverso modo en los Estados. En unos, la uniformidad es absoluta; en otros, la uniformidad reconoce tipos sociológicos muy importantes. Es de notar (1), en primer término, el contraste entre los pueblos latinos y los germanos y anglosajones, pues mientras aquéllos someten á una ley á todos los municipios, en éstos se rigen por leyes diferentes. En Inglaterra, Prusia y otras naciones, se distinguen entre los urbanos y los rurales (2). En los Estados Unidos, no sólo hay los tres tipos generales de organización local (la ciudad, el condado y el sistema mixto), sino que en algunos Estados (el Ohío) hay hasta diez tipos de organización. En cambio, Francia tiene un mismo criterio para ordenar sus 36.000 municipios, á excepción de París y Lyon. En España no se hace distinción alguna. En cuanto al gobierno y administración de los municipios, también se reconoce á veces la necesidad de hacer distinciones en algunos Estados. El principio general es la representación

(1) Casi todas las indicaciones de este número están tomadas del trabajo citado del Sr. Azcárate.

(2) Aplican un régimen distinto, en atención al carácter rural ó urbano de la población, además, Dinamarca, Suecia, Hungría, Rusia, Estados Unidos. Aplican un régimen especial á las grandes capitales: Francia, Portugal, Dinamarca, Suecia, Noruega, Hungría, Prusia, Rusia, Inglaterra. (Véase Pyfferoen, ob. cit.—Shaw, ob. cit.)

mediante sufragio universal ó no (1); la Administración es tarea de una Asamblea con un personal burocrático. Pero el principio tiene sus excepciones. En los municipios rurales de escasa población suele aplicarse el sistema de la llamada *democracia directa*. Tal ocurre en Suiza, en Prusia, en Inglaterra, etc. (2). La dirección ejecutiva de la

(1) Se designa la representación comunal por sufragio universal en Francia, Suiza, Estados Unidos, algunas provincias de la República Argentina y España; está limitado el voto por el censo en Holanda, Inglaterra, Portugal, Baviera, Dinamarca, Rusia y Prusia; está limitado por el censo y la capacidad en Italia y Austria; hay voto plural en Prusia, Suiza y Dinamarca. En algunos Estados difiere la base electoral de las provincias de la aceptada para los municipios. En Prusia, la representación provincial es de elección indirecta. En Inglaterra hay distintos cuerpos electorales, según las circunscripciones. En Holanda, el censo provincial es doble del municipal. Se debe notar que en Inglaterra, Austria, Alemania, Rusia y Suecia votan por mandatario los menores y las llamadas personas jurídicas. Forman parte del Cuerpo electoral comunal ó provincial, las *mujeres* en Inglaterra, Escocia y País de Gales; en las posesiones inglesas (Jersey y Guernesey, en las provincias del Canadá, Colombia británica, en Australia y en el Cabo); en algunos Estados norte-americanos (Wyoming, Kansas, Michigan, etc.); en quince provincias de Austria, en Hungría y Croacia; en las comunes rurales de las provincias orientales de Prusia; en Sajonia y en Brunswick, Suecia, Finlandia é Islandia. (Véase Pyfferoen, ob. cit.—Azcárate, ob. cit.; y para el sufragio de la mujer, véase L. Franck, *Sur la condition politique de la femme* y *Le Grand catechisme de la femme*.)

(2) En las provincias occidentales de Prusia, cuando los electores no pasan de 18, y en las orientales cuando no pasan de 40, forman todos la autoridad deliberante. En Dinamarca, Noruega y Suecia hay también asambleas populares.

vida municipal corresponde, por lo común, á un presidente de la Asamblea representativa, nombrado, bien por el pueblo mismo, por la Asamblea ó por el Poder central, teniendo este magistrado, en la mayoría de los países, el doble carácter de presidente del ayuntamiento y representante del Gobierno. En cuanto á los organismos superiores al municipio, depende su número de la naturaleza é historia del Estado. Puede, sin embargo, afirmarse que, salvo en los Estados federales, la circunscripción provincial es siempre más artificiosa y más burocrática, estando más sometida que el municipio al Poder central (1).

En Inglaterra, en las parroquias de menos de 300 habitantes, los electores forman el *parish meeting*, que administra directamente. El principio de la participación directa de la asamblea electoral en la Administración impera también en los Estados Unidos. En Chile, por la ley de 22 de Diciembre de 1891, se ha creado la *Asamblea de los electores*, que interviene directamente en ciertas funciones municipales. En España se intentó algo parecido al régimen inglés y prusiano en el proyecto de reforma local del Sr. Silvela (1891). (Véase Pyfferoen, ob. cit.—De Haye, *Les paroisses anglaises*.—Amunátegui, *Administración política*: Chile, 1894.)

(1) En INGLATERRA, al frente de las parroquias está el *consejo parroquial* electivo. Los *burgos* tienen su *consejo*, los *Aldermen* y el mayor presidente del consejo, y elegido por éste y los *Aldermen* de su seno. Londres (*City*) tiene organización especial: consejo municipal electivo, los *Aldermen* y el *Lord Mayor*, nombrado por los *Aldermen*, á propuesta de las *Guildas*, y confirmado por la Reina. Los condados *antiguos* tienen á su frente el *Sheriff*, el *coroner* y los *jueces de paz*, organización de carácter histórico que ha perdido mucha importancia en virtud del *Local government act* de 1888, á causa de los condados *administrativos* de corte democrático, dirigidos por

*consejos de condados electivos*.—En ALEMANIA, el sistema comunal cambia según tres tipos diferentes: el *francés* (Alemania occidental y del centro): el jefe de la Administración es el burgomaestre con sus adjuntos, habiendo luego un consejo comunal; el *prusiano* (Alemania septentrional y oriental): hay en la ciudad dos órganos: un magistrado ó consejo urbano, compuesto del burgomaestre y suplentes y consejeros, y el colegio de representantes. Hay además un sistema mixto. En Prusia, al frente de las provincias se halla el presidente superior (de nombramiento real), habiendo un consejo provincial de carácter burocrático. Como representación de la provincia, hay la *Dieta provincial*, elegida por la Dieta de los círculos, y el *director* provincial y su *comité permanente*, elegidos por la Dieta provincial, con confirmación el primero del Poder central.—En FRANCIA, la *Commune* tiene al frente el *maire* ó alcalde (con sus adjuntos), elegido por el consejo comunal de su seno, y jefe de la administración comunal á la vez que representante del Gobierno; el cuerpo representativo lo es el consejo municipal, elegido por sufragio universal. *París* tiene un organismo especial. La circunscripción provincial más importante es el *departamento*, cuyas autoridades son: 1.º, el *prefecto*, que representa al Gobierno, siendo por él nombrado; 2.º, el *consejo de prefectura*, cuerpo consultivo de corte burocrático y de nombramiento del Gobierno; 3.º, el *consejo general*, cuerpo representativo electivo; y 4.º, la *comisión departamental* permanente designada por el consejo general. El *arrondissement* tiene al frente al *subprefecto* (dependiente del Gobierno) y el *consejo*, cuerpo consultivo representativo, de elección por cantones.—En ITALIA, la organización local se parece muchísimo á la del tipo francés. No creo necesario prolongar más esta cita. Bastan las organizaciones indicadas para que se tenga una idea de las principales variantes.