

LA UNIFICACION DEL REGIMEN POLITICO Y ADMINISTRATIVO ALEMAN

LA ORGANIZACION MUNICIPAL COMO LEY FUNDAMENTAL DEL «REICH»

LA ley de 30 de enero de 1935 sobre la Organización del Municipio en la nueva Alemania suscita una serie de problemas del mayor interés para los que como especialistas se dedican al estudio de éstos preocupándose ante una más eficaz y beneficiosa actuación de la Administración comunal. Al mismo tiempo, y siendo el Municipio la entidad con la que más directamente todos nos relacionamos y cuyo funcionamiento más de cerca nos afecta, no es exagerado el afirmar que cuanto suponga una modalidad nueva en su régimen a todos los ciudadanos interesa. Por ello, el estudio de la vigente ley alemana, en la que, no obstante lo corto de su articulado (sólo tiene 123 artículos), hay tantas novedades con respecto a las leyes aun vigentes en la casi totalidad de los países, inspirados en los principios del régimen democrático, nos debe servir de base para reflexionar sobre las posibles y futuras modalidades que en las leyes, para mejorar el régimen de la Administración municipal, hayan de adoptarse.

Instaurado el régimen nacionalsocialista en los comienzos del año 1933, se han dictado una serie de leyes destinadas a establecer sobre fundamentos completamente nuevos la estructura constitucional del Reich y de los Países alemanes. Una de estas leyes es la citada de 30 de enero de 1935 sobre la Organización de los Municipios de la totalidad del Reich, mediante la que se tiende a realizar la unidad de administración de los mismos en "armonía con los fines del Estado", según declara en el primero de sus artículos.

Aun cuando la ley afirma el principio de la autonomía municipal y los Municipios se administran por sí mismos bajo su propia responsabilidad (artículo 1.º) y el Municipio debe tender al mantenimiento de "su particularismo histórico y local" (art. 2.º), reforzando su vitalidad y desarrollando una gestión presupuestaria im-

pecable, su vida habrá de desenvolverse en armonía con las leyes y con los fines del Reich. Toda la actividad señalada a los mismos, incluso aquéllas que, aun siendo propiamente estatales, realicen por delegación y según las instrucciones que para su ejecución se le señalen, habrán de ser desarrolladas bajo su responsabilidad, salvo lo reservado por prescripción legal a otras autoridades. La imposición de nuevas obligaciones al Municipio, así como la cesación en las que desempeñe, sólo podrá hacerse mediante ley, y los reglamentos relativos a la ejecución de tales leyes necesariamente serán aprobados por el Ministro del Interior del Reich. Cada Municipio deberá dictar su Estatuto general, que es una verdadera Carta o Constitución que a sí mismo se da, consignando las finalidades que deba cumplir; pero este Estatuto contendrá necesariamente las obligaciones que la presente ley (la de 30 de enero de 1935 a que nos referimos) le otorga, pero con aprobación de las autoridades encargadas de ejercer el control, y los Reglamentos que para su ejecución se dicten entrarán en vigor el día de su publicación, no pudiendo tener efectos retroactivos sin consentimiento de las mismas autoridades, según prescripción del artículo 3.º.

La orientación que estos preceptos señalan es consecuencia de los principios en que se inspira el nuevo régimen nacionalsocialista y tiende a constituir un Estado autoritario frente al demoliberal, que representaba en su mayor desenvolvimiento la Constitución de Wéimar, pues mientras que en esta última la noción del Estado estaba informada por los principios democráticos, en el nuevo régimen de 1933 una nueva concepción le sirve de fundamento: la de la unidad de dirección, la "Führung", y es un solo hombre el que ejerce la conducción de la comunidad del pueblo por obra de su sola voluntad, expresión del espíritu popular: el "Reichs-Führer". En la Constitución republicana de Wéimar la voluntad general hallaba su órgano en una mayoría parlamentaria o concejil que daba origen a un Gobierno compuesto de representantes de la misma; en el nuevo régimen nacionalsocialista esta voluntad general la expresa exclusivamente el "Reichs-Führer", que personifica a la colectividad del pueblo alemán concebido como unidad política de la totalidad de los alemanes.

Este propósito de traducir en realidad la unánime aspiración del pueblo alemán unificado, no logró alcanzarla Bismarck a causa del mantenimiento de las dinastías en los diversos Estados de que Alemania se componía, pues ello significaba la conservación de ciertos derechos a los príncipes confederados, que eran causa de disgrega- 49

ción en la totalidad del pueblo alemán, que aspiraba a ser uno. La Constitución de Weímar, que a su modo había intentado resolver este problema de la unidad del pueblo alemán, tampoco pudo conseguirlo, debido a la aplicación de los principios democráticos para la constitución de las Dietas y Parlamentos de los Países, así como de sus particulares Gobiernos.

El movimiento nacionalsocialista, sin acudir a la violencia y valiéndose de los mismos procedimientos democráticos, derrocó a la democracia alemana usando de la eficacia de sus mayorías. "La democracia matará a la democracia", decía sentenciosamente Kelsen en diciembre del 32. Y, en efecto, la soberanía nacional, la forma republicana del Gobierno, el sufragio universal, el régimen parlamentario y la participación "ad referendum" del pueblo en la vida política, como principios democráticos informativos de la Constitución de Weímar y constitutivos de sus rasgos esenciales, han desaparecido por las nuevas normas que derivan del "Führerprinzip".

Cuando como consecuencia de la llamada Coalición de Weímar, formada por los partidos del Centro, Demócrata y de la Social-Democracia, votóse en 1919 la Constitución, no pudo pensarse que el olvido del régimen de "compromiso" entre mayorías y minorías", característico de los regímenes democráticos, había de llegar, como efectivamente llegó, a un extremo en el que, aumentando el número de partidos, fuese imposible llegar a constituir uno solo con fuerza suficiente para formar una mayoría absoluta. Los Gobiernos, para constituirse y mantenerse en el Poder, se vieron obligados a coalicionarse con los de más cercanos ideales para gobernar según un programa común, resultado al que no se llegaba sino después de difíciles negociaciones y a base de renuncia de ideales, muchas veces fundamentales. De aquí la constitución de Gabinetes nacidos con tan raquítica vida como sus programas, carentes de relieve y llenos de vaguedades y lugares comunes. A partir de marzo del año 30 la situación cambia, y cuando el canciller Bruning es autorizado por el presidente del Reich para continuar gobernando, fundándose en una tal vez arbitraria interpretación del artículo 48 de la Constitución, nos encontramos con un nuevo principio que de hecho sustituye al democrático de la Constitución, pues en el excepcional artículo 48 la autoridad del Presidente del Reich de tal modo se robustece, que un espíritu netamente autoritario señala el retorno a un régimen que nada tiene que ver con el inspirador del resto del articulado de la Constitución de 1919. Realmente, de la Constitución de Weímar, en el año 1932, no quedaba sino un recuerdo histórico y una afirma-

ción incuestionable: la vigencia del famoso artículo 48, con un poder autoritario que el presidente del Reich ejercía no con carácter extraordinario, sino como forma normal de su actuación.

Por ello, el partido Nacionalsocialista, que desde 1930 no había cesado en su labor de captarse adictos en torno a una política de Estado unitario y autoritario, centralizado, antifederalista, antirrepublicano y antidemocrático, materialmente fuerte, intransigente con la debilidad e impotencia de los múltiples partidos políticos y enamorado del viejo espíritu de Prusia, que preconizaba métodos autoritarios y de concentración ejercidos por un Jefe Supremo indiscutido, tiende a suplantarse el régimen de partidos, es decir, el régimen de Estado de partidos por el de Estado de partido (Lichtenberger, Hesnard), anulando toda manifestación partidista que pueda hacer sombra o entorpezca la actuación del nacionalsocialismo.

Precisamente por ser Adolfo Hitler el jefe del partido más potente del Reichstag fué por lo que, después de los ofrecimientos de su participación en el Gobierno en julio y noviembre del 32, se le otorga el Poder en enero del año 33 por el Presidente del Reich, siendo de tal manera aclamada esta designación por el pueblo, que éste, en las calles, no mostraba su entusiasmo al grito de "Hitler es el canciller", sino al de "Hitler, Hitler, Hitler", y en esta palabra concentraba toda su admiración hacia el conductor. El Reichstag fué disuelto, fijándose las elecciones para el 5 de marzo, a pesar de que no habían transcurrido sino tres meses desde su constitución. La efervescencia de la vida política alemana en los tres primeros meses del año 33 es necesario haberla vivido para poderse dar clara cuenta de la ansiedad y la emoción que dominaban los cerebros y corazones de la multitud. Los que, residiendo entonces allá, podíamos contemplar el movimiento con cierta objetividad quedábamos sorprendidos ante la magnitud de la transformación que se estaba operando. Bien es cierto que esta transformación venía incubándose hacia quince años, es decir, desde la misma Constitución de Weimar (Scheuner); pero en estos tres meses del año 33 vemos: las libertades públicas suspendidas, los jefes del partido Comunista detenidos y los bienes del partido confiscados. Aún más: Comisarios del Reich fueron nombrados para los distintos Países sin la menor protesta, lo que no hubiera podido ocurrir unos meses antes. El advenimiento al Poder del partido Nacionalsocialista, con su conductor Adolfo Hitler, marcó para Alemania un cambio decisivo en sus instituciones políticas y pacíficamente se produce una honda revolución, en la que, por vía evolu-

tiva, el espíritu nacional parece como que encontró la voz que le daba vida y el cauce por donde podría discurrir.

En el nuevo Reichstag, elegido el 5 de marzo, Hitler disponía de un total de 340 puestos, es decir, del 52 por 100 de sufragios, una vez que se le unió el partido Nacional alemán. Desde este día no perdió momento para colocarse en condiciones de realizar sus ideales, y en la reunión del 23 de marzo, en Potsdam, Hitler pide en su favor la votación de una ley de plenos poderes, razonando en un memorable discurso la necesidad de esta ley como antídoto a la disgregación de la vida del Estado entre los distintos Países, contraria a la vitalidad del Reich, razón por la que “él desea colocar sobre toda otra afirmación, sin que sobre ello quede lugar a dudas, el principio de la unidad de conducción (Führung), que debe ser inculcado a la Nación, extendiéndose la protección del Estado a todos los Países, a las colectividades locales y al conjunto de los individuos”.

Pudiera creerse que con esta declaración Hitler, al afirmar la existencia del Estado, negaba la de los Países, las de las colectividades locales y aun la de los mismos alemanes; pero no es así. El mismo dice en su discurso de Potsdam: “El Gobierno no quiere suprimir los Países; lo que sí quiere es que, a partir de ahora y en lo sucesivo, se tomen las medidas necesarias para que la unidad de miras y la conformidad más perfecta se asegure definitivamente entre el Reich y los Países. Por otra parte, la voluntad popular se conciliará con el Poder de dirección o de conducción (Führung), y a este efecto el pueblo será llamado a ratificar una reforma constitucional elaborada en este sentido.

Votada la ley de Plenos Poderes en 24 del marzo de 1933 y disuelto el Reichstag, el Gobierno podía desviarse de la orientación señalada por la Constitución del Reich siempre que no afectara a las instituciones del Reichstag ni del Reichsrat “consideradas como tales” ni afectase a los derechos del Presidente del Reich (artículo segundo de la ley de Plenos Poderes) sustituyendo en su consecuencia el régimen parlamentario y democrático por un nuevo régimen autoritario en el que la unidad de conducción, sin coparticipación con ningún otro órgano gubernamental del Reich, pudiese actuar libremente.

Mas esta unidad de conducción por el canciller Hitler podía chocar con el régimen particular de los distintos Países, y por ello el Canciller hace uso por primera vez de la ley de Plenos Poderes para regular sobre nuevas bases las relaciones entre el Reich y los Países. A este fin tiende la Ley de 31 de marzo de 1933 sobre Uni-

ficación del régimen (Gleichschaltung). Aun cuando esta ley se da con carácter provisional, su orientación y finalidad es paralela a la de Plenos Poderes, quedando disueltas las Dietas de los Países y excluyendo no solamente a los comunistas, sino a los partidos contaminados de esta tendencia. Al mismo tiempo se disuelven las Asambleas de los círculos y distritos y los Consejos de los Municipios urbanos y rurales. El Ministro del Interior podría adoptar las medidas que estimase necesarias para la aplicación de la citada ley de Unificación a propuesta del Gobierno de cada País, y, en efecto, el ministro dió las oportunas instrucciones sobre la Administración de cada País, ordenando a sus Gobiernos le presentasen los proyectos de leyes que creyesen debían ponerse en vigor, acompañados de la oportuna memoria explicativa, consiguiéndose así una realización concorde con las orientaciones del Poder del Reich.

Pero esta Ley de Unificación pronto fué superada por otra del siguiente mes, 7 de abril, destinada a "asegurar la unificación del régimen político en el Reich y en los Países", y, apoyándose en el artículo 56 de la Constitución de Wéimar, que dice: "corresponde al Canciller trazar las líneas directrices de la política", se nombra para cada País un "Statthalter" del Reich, que será el representante permanente del Poder Central y asegurará la exacta ejecución de sus decisiones.

Este "Statthalter" será nombrado o destituido a propuesta del Canciller y, en fin de cuentas, su misión es la de procurar la más completa armonía entre el Reich y los Países, facilitando esta labor las facultades que se le reconocen de nombrar y revocar al jefe del Gobierno del País, la de intervenir en el funcionamiento de las Dietas y en el nombramiento de funcionarios administrativos y judiciales. Mediante esta institución del "Statthalter" (uno para cada País o uno común para varios Países pequeños), no ya el viejo régimen de los Estados integrantes de la Federación alemana, sino "el ejercicio del poder político en los negocios propios de cada País, ejercido por órganos del mismo País, en conformidad con sus particulares Constituciones" (artículo quinto de la Constitución de Wéimar), desaparece; la presencia en cada País del "Statthalter" obliga a sus Gobiernos a desarrollar una política conforme con las directrices señaladas desde Berlín y, como afirmación y razón política, nos encontramos con que es la voluntad del único Estado existente, el Reich, manifestada por su conductor ("Führer") la que posee la facultad de ordenación de todos los Países en la unidad del único Estado, el Reich,

habiendo perdido toda su vieja significación la autonomía política de los Países que lo constituían.

Un paso más, y lo que restaba, aun cuando intervenido, de la personalidad de los Países, desaparece. Ello se consigue con la ley de 31 de enero de 1934, en virtud de la que los Países quedan subsumidos en la unidad de Alemania, al abolir por completo las Dietas y la soberanía de los Gobiernos, que se convierten en ejecutores de las órdenes del Gobierno del Reich. Adolfo Hitler expresa bien claramente este estado de cosas cuando dice: "Protesto contra la afirmación de que Alemania sólo puede ser feliz bajo sus príncipes confederados. Somos una nación y queremos vivir en un Reich". Con esta ley de 31 de enero del 34 se llega a la unificación política de Alemania; la variedad que revelaban Prusia, Baviera, Sajonia, etc., desaparece, y nuevas divisiones territoriales, en consonancia con los intereses del Reich, sustituyen a los viejos Países, de los que, según afirmación de Goering, "sólo han de subsistir los recuerdos que se refieran a su espíritu tradicional". Esta unificación política, que parece respetar lo típico de cada País, trata con igual rasero la soberanía de los "Länders"; rompiendo los antiguos principios del Estado federal y constituyendo un Estado unitario.

Por otra parte, los raros casos de una nacionalidad inmediata del Reich se transforman en norma general. Hasta aquí, los alemanes eran prusianos, bávaros, sajones, wurtembergueses, etc., y con esta nacionalidad eran considerados ciudadanos del Reich; pero, por ley de 5 de febrero de 1934, la nacionalidad de los Países alemanes queda abolida y no hay más nacionalidad que la del Reich, es decir: los alemanes son solamente eso: alemanes.

Aún quedaba una ligera sombra de coparticipación del poder del Führer con la existencia del Presidente del Reich, von Hindenburg, pero ello quedó resuelto con la muerte del Presidente en 2 de agosto del 34, habilitándose por ley del mismo día para concentrar en las manos de Adolfo Hitler los poderes del Presidente y del Canciller, ejerciendo una autoridad sin límites ni contrapeso de ningún género y dejando libre el camino para realizar la obra de conducción del pueblo alemán, según la interpretación que de su espíritu hiciera su voluntad personal. El mismo día, en carta dirigida al Ministro del Interior, Hitler ruega que en adelante sea llamado, como hasta aquí, "Führer y Canciller del Reich", pues el título de Presidente debe quedar unido al nombre de Hindenburg; al mismo tiempo manifiesta que, habiéndosele conferido las funciones de Canciller y de

a este efecto, en referéndum, de 19 de agosto del 34, una mayoría de casi el 90 por 100 votaron por la afirmativa.

A esta política unitaria del Reich corresponde una Administración unificada; todos los ciudadanos son ciudadanos alemanes; todos los Países están en el mismo plano, y desde el ministerio del Interior, por conducto de los "Statthalter", su actuación queda orientada según la voluntad del Führer.

Ahora bien, estas bases de estructuración del Reich y de los Países necesitaban de un complemento que marcara el régimen en que habían de desenvolverse los Municipios; régimen que estuviese en armonía con lo que se había hecho para unificar la vida de los Países, según los principios de la unidad de conducción, es decir, de la "Führung". Esta finalidad es la que tiende a satisfacer la Ley Municipal de 30 de enero de 1935, en la que, si bien teóricamente se mantiene el principio de la autonomía municipal, prácticamente dicho principio está de tal modo intervenido y limitado que el nuevo régimen municipal más resulta establecido en beneficio del Reich que en el de cada Municipio. Lo que, por otra parte, no puede menos de ser así; porque afirmar la autarquía municipal dentro de la unidad política del régimen alemán sería atentar al principio de la unidad de conducción, vinculado en Adolfo Hitler como personalidad dotada de cualidades carismáticas para que la colectividad del pueblo alemán realice su alta misión en el mundo. Todo aquello que él por sí, el Führer, no puede materialmente hacer, lo hacen en su nombre los "Statthalter" en los Países y en las Instituciones o grandes Empresas, donde los "Unter-führer", bajo su dirección y control, realizan la obra de la "Führung".

Análogamente había de procederse en la organización del Municipio alemán, y, en efecto, la Ley de 30 de enero de 1935, sólo interpretada a la luz de este principio, es como puede ser comprendida, pues su lectura, si se hace dando a los términos en que está redactada el valor y significación que tienen en el viejo régimen, puede llevar a confusiones, contra las que es necesario prevenirse. Nos ha de ayudar a realizar esta interpretación la exposición de motivos de la misma ley.

La idea de la "Volksgemeinschaft" como pueblo constituido racialmente, formado y organizado en comunidad, es decir, como colectividad de individuos coordinados entre sí, no superpuestos, y para los que la finalidad colectiva se antepone a la individual, según un espíritu público que, objetivado, esfuma lo subjetivo-particular, lle-

va a la desaparición de todo pluralismo local de carácter federativo o autonómico, y la unificación política, la reducción a Estado unitario, tiene que ser base sobre la que se asiente la concepción de la vida toda en el Estado. Por ello, la unificación política y administrativa del Reich es punto capital en el programa del Partido Nacional-socialista.

El espíritu que vivifica a la Colectividad, el "Volksgeist", que determina el actuar de la "Führung", es al mismo tiempo el objeto del poder político, y por ello los derechos subjetivos y los consiguientes recursos jurisdiccionales sólo tienen explicación en cuanto concuerdan con el bien de la colectividad, pues el particular deja de ser un ser individual para convertirse en un ser colectivo, y lo mismo que con los particulares ocurre con los Territorios, Países o Estados y con los Municipios, así en los urbanos como en los rurales.

El ejercicio del poder político en forma de conducción, "Führung" (no de gobierno—"Regierung"—ni de dirección—"Leitung"—), implica la unión y coordinación entre todos los que integran la colectividad, no siendo lo distinto individual lo que haya de resolverse en una superior unidad colectiva, sino la aquiescencia de la colectividad, la que unánimemente se manifiesta por la voz de su "Führer", que, en virtud a las cualidades que le enaltecen, señala, sin compartir con nadie, el camino que se ha de seguir, pues los "Unter-Führer", los "Statthalter", los comisarios del Reich (según la traducción del profesor Segismundo Royo), actúan dentro de una competencia y bajo un control ejercido por el "Führer".

Los tratadistas alemanes (Hoehn, Huber, Maunz y Köttgen, entre otros) insisten en afirmar que el Estado Nacional-socialista no es un Estado plural, no es un compuesto de otras entidades territoriales. Existen, sí, entidades secundarias que gozan de una capacidad de ordenación propia, ejerciendo una relativa autonomía administrativa, concurriendo en esta forma a la estructuración general del Reich; pero ello no supone la existencia de un Estado pluralista, porque los Municipios constituídos con esta autonomía no gozan de una ordenación distinta y separada de la ordenación general de la colectividad política, sino que son una parte de este ordenamiento, al que están incorporados, y precisamente por estar sometidos a la voluntad del Reich se limitan a administrar los intereses que le han sido confiados por la "Führung".

Cuando, en la exposición de motivos de la Ley de 30 de enero de 1935, se nos dice que para reglamentar la administración municipal se parte del principio de la autonomía, nos sentimos un tan-

to perplejos, pues dando a este término el significado de los regímenes democráticos, pensamos en la existencia de ciudadanos que, mediante elección, ejercen representativamente las funciones de régimen y gobierno municipal; pero inmediatamente se nos dice que esta autonomía debe adaptarse a las doctrinas fundamentales en que se asienta el Estado Nacional-socialista, y entonces vemos que el término "autonomía" hay que valorarlo con otra significación; mucho más si seguimos leyendo y se nos dice "que los Municipios no deben ser considerados como grupos extraños dentro del seno del Reich y que el principio de conducción debe integrar su vida". "Este principio—dice después—lleva como consecuencia la concentración en una sola persona de la decisión y la ejecución, debiéndose rechazar toda otra forma de administración municipal que no sea ésta" (se refiere lo mismo a la forma de la Asamblea Municipal única, que a la de los, según los regímenes anteriormente en vigor).

No se excluye con esto la colaboración ciudadana, pero habrá de estar conciliada con las directrices de la "Führung" y limitarse a una labor consultiva, cooperando así a la gestión municipal, dentro del interés colectivo nacional.

Estos propósitos resaltan con toda claridad si examinamos la total transformación operada en la organización administrativa de los Municipios y la supeditación del Municipio a la vida del Reich, mediante el control que éste ejerce sobre aquél, no sólo por conducto de su Gobierno, sino por la del Delegado del partido Nacional-socialista.

De primera impresión, la Ley de 30 de enero de 1935 parece admitir el viejo principio de la autonomía municipal; pero, indudablemente, ha modificado su sentido.

El Municipio, entidad territorial de derecho público, que se administra por sí mismo y bajo su responsabilidad (primera parte del párrafo segundo del artículo primero), tiene como fin desarrollar el bienestar de sus habitantes, asegurando la conservación de su individualidad histórica en todo lo que las disposiciones legales no hayan reservado a otras autoridades, así como cumplir cuanto, siendo misión del Estado, expresamente se le confíe, sin que puedan imponérsele nuevas obligaciones ni privársele de sus derechos, a no ser por medio de una ley (artículo 2.º). Regula por sí sus servicios y se dicta su Estatuto general; pero este Estatuto precisa para su vigencia de la aprobación por las autoridades encargadas del control (artículo 3.º), y ha de contener las prescripciones a que esta ley del 35 expresamente le obliga; en particular, las contenidas en

los artículos 27, sobre indemnizaciones y remuneraciones; 28, sobre distinciones honoríficas; 34, sobre el número de adjuntos; 39, sobre ejercicio de los cargos de burgomaestres y adjuntos con carácter honorífico o por titulares de carrera; 40, sobre condiciones que los titulares de carrera deben reunir en los círculos urbanos; 44, sobre nombramiento para dichos cargos con carácter vitalicio; 47, sobre reglamentación de uniformes e insignias; 49, sobre el número de consejeros municipales, y 58, sobre asesores para ciertas ramas de la Administración. Las denominaciones de Villa de Baños o de Mercado, etc., necesitan ser conferidas o denegadas por el "Statthalter" (artículo 9.º), así como el uso de escudos, etc. (artículo 11).

El término municipal estará delimitado de tal modo que la solidaridad local de sus habitantes quede asegurada; y la posibilidad, en el Municipio, de cumplir su misión, salvaguardada (artículo 4.º). Los habitantes y los vecinos del Municipio se consagrarán al bienestar comunal, desechando egoísmos y penetrándose de un alto sentido de responsabilidad, siendo modelos que imitar (artículo 5.º). Pero estas bases real y personal del Municipio están controladas por el Estado para defender sus derechos y asegurar el cumplimiento de sus obligaciones (artículo 8.º); y en el caso de litigio sobre los límites del territorio municipal (artículo 12), como si carecen de recursos con los que atender a sus necesidades (artículo 120), las autoridades encargadas del control y el "Statthalter" del Reich (artículo 15) procederán a reglamentar las consecuencias que deriven de las modificaciones introducidas. Del mismo modo la cesación en el ejercicio de distinciones honoríficas, concedidas a ciudadanos intachables, no podrá acordarse sino con la aprobación de las autoridades encargadas del control.

El Burgomaestre, como jefe; los Adjuntos, como suplentes; los Consejeros municipales, como elementos de unión de los administradores con los ciudadanos que ilustran al Burgomaestre con sus consejos en la obra de administración de bienes e ingresos, y los Asesores, constituyen el aparato gubernamental mediante el que los Municipios cumplen sus propios fines. Pero como éstos no pueden ser opuestos a los de la "Gemeinschaft" y han de estar concordes con el "Volksgeit" determinante de la "Führung", el Burgomaestre, como los Adjuntos, los Consejeros y los Asesores, tienen en la Ley de 30 de enero de 1935 una significación característica, que por completo distancia el régimen municipal alemán del corriente en los demás países y del que, con anterioridad a la mencionada ley, existía en la misma Alemania.

El Burgomaestre es el jefe del Municipio, al que representa (artículos 32 y 36), supliéndole en sus funciones los Adjuntos, dirigiendo su administración bajo su exclusiva responsabilidad, sin compartir con nadie su autoridad; razón por la que su designación debe realizarse con el mayor cuidado, interviniendo el Estado en su nombramiento por medio del Partido Nacional-socialista, coordinando esta intervención con el principio de autonomía municipal.

De aquí que tanto en el nombramiento de Burgomaestres honoríficos, en los Municipios de menos de 10.000 habitantes (artículo 39), como en los de carrera, en los de mayor número, así como en los Círculos urbanos (artículos 39 y 40), intervendrá el Delegado del Partido, lográndose así, según la exposición de motivos de la Ley, "que sólo sean designados quienes, gozando de la confianza del partido y del Estado, así como de la colectividad, posean la necesaria voluntad y aptitud para asegurar una administración del Municipio conforme con el espíritu nacional-socialista". La intervención del Delegado del Partido puede, a su vez, ser controlada por las autoridades encargadas del control del Ministro del Interior o del "Statthalter" del Reich.

El número de Consejeros Municipales es variable (artículo 49), y su misión es asegurar la permanente conjunción entre la administración comunal y las distintas categorías de ciudadanos, auxiliando al Burgomaestre y cuidando siempre de atender al interés general (artículo 48). Son nombrados por el Delegado del Partido, de acuerdo con el Burgomaestre (artículo 49). Pero estos Consejos Municipales no tienen de común con los antiguos más que el nombre; "los Consejeros no son—dice la Exposición de Motivos—, como sus predecesores, titulares de un mandato que se les confiere por un partido político y que emana del sufragio de los ciudadanos; son, por el contrario, funcionarios municipales que ejercen su cargo a título honorífico, nombrados por un procedimiento especial". Y más adelante dice: "no constituyen un Colegio que decida por mayoría de votos y que controle la administración, sino consejeros competentes, personalmente responsables, que auxilian al Burgomaestre, ilustrándole con sus dictámenes". Conviviendo con los ciudadanos, de ellos reciben su inspiración, y al mismo tiempo han de hacerles comprender la oportunidad de las medidas tomadas por el Jefe de la Administración Municipal.

Sin formar parte del Consejo, puede el Delegado del Partido intervenir en las deliberaciones del Burgomaestre y de los Consejeros (artículo 51), en casos especiales. Mas como, según la doctrina corrien-

temente admitida, el Partido se identifica con el Pueblo, es el Delegado del Partido, según la Exposición de Motivos, el que representa a la comunidad de vecinos en el seno de la Corporación Municipal, y como “los consejeros—según la misma Exposición—son la emanación del elemento colectivo destinado a cooperar en la administración autónoma del Municipio”, es natural que su designación se reserve al Delegado del Partido, como representante de los ciudadanos; designación, no elección, que habrá de hacerse de común acuerdo con el Burgomaestre, que es a quien han de auxiliar con sus consejos, particularmente en los negocios más importantes del Municipio (artículo 55).

A título consultivo pueden también nombrarse Asesores (artículo 58), ya entre los mismos consejeros o entre los demás ciudadanos, por el Burgomaestre, para determinados servicios, como los culturales, benéficos o financieros.

Por lo expuesto con respecto a los órganos mediante los que se desarrolla la vida municipal, se ve claramente que la administración comunal, no obstante el reconocimiento de asuntos de su peculiar competencia y la prohibición de cercenar el cuadro de sus atribuciones, si no es mediante una ley, implica la existencia de posibles desavenencias o incompatibilidades entre los intereses particulares del Municipio, los generales del Reich y la unidad de conducción que ejerce el “Führer”. Estos conflictos entre la preeminencia del Estado y la autonomía municipal exigen la adopción de un régimen en el que, según la citada Exposición de Motivos, “no se dé el espectáculo de Municipios actuando en contra de la orientación del Estado”. Ello es imposible en la estructura del nuevo Estado alemán, que marca la preeminencia absoluta del “Volkgeist”, defendido por el Führer y por el Partido. Por esto, y siendo Berlín la capitalidad del Reich, no es aplicable a ella la vigente Ley (artículo 122).

En la orientación que se marca en la nueva Ley Municipal, el Estado (artículo 106) ejerce sobre el Municipio el supremo control, vigilando su administración para que siempre se desarrolle en armonía con la voluntad del “Führer”, sin que, por otra parte, este superior control se ejerza arbitrariamente, sino procurando favorecer el interés de los órganos municipales, en cuanto servidores de la Municipalidad; pero, vuelvo a repetir, siempre en relación con el bien general.

Esta función fiscalizadora se manifiesta en toda la ley, aun cuando no siempre está claramente delimitada, y la ejerce, con unidad

de dirección, el Ministro del Interior del Reich (artículo 107); como es natural, dada la concentración en manos del Poder central de las más importantes resoluciones para el cumplimiento de las Leyes y fines del Estado. Además, es el Ministro del Interior el que fija, por vía reglamentaria, quiénes han de ejercer las funciones autoritarias de control y quiénes son las autoridades superiores del control, y estas autoridades pueden en toda ocasión examinar, visitar, requerir testimonios orales o escritos y consultar toda clase de expedientes y documentos (artículo 108), abrogando las resoluciones y decretos de los Burgomaestres contrarias a los fines estatales y exigiendo se cumplan las medidas que para ello se adopten (artículo 109), incluso conminándoles con el señalamiento de un plazo (artículo 110) y hasta asegurando, con cargo a los fondos municipales, la ejecución de las resoluciones que adopten, o confiando a un tercero dicha ejecución (artículo 111). Aún existe un modo de ejercicio del control más severo y más eficaz que todo lo hasta aquí expuesto, y es el de designar un Delegado que vigile, a costa del Municipio, la ejecución de los fines que le incumben (artículo 112). Debe tenerse en cuenta que si bien el Municipio puede protestar contra las órdenes de las autoridades encargadas del control, son, en último término, autoridades de control de grado superior o más próximo las que han de resolver dichas protestas (artículo 113); procedimiento que reemplaza la intervención de los Tribunales administrativos del antiguo régimen, sin que otras autoridades que las encargadas del control deban intervenir en la Administración Municipal (artículo 114, en relación con los 107 y 108). Por lo que respecta, en concreto, a la Economía Municipal, objeto de la Sexta Parte de la Ley, la fiscalización ejercida por las autoridades encargadas del control y por el Ministro del Interior, en unión del de Hacienda, resulta bien precisada en los artículos 104 y 105.

La intervención del Partido Nacional-socialista en la vida total del Estado, y particularmente en la Municipal, debe hacerse resaltar, porque presenta modalidades especiales, derivadas del hecho de que no son las mismas personas quienes desempeñan los cargos del Municipio y del Partido. En las alturas del Estado oficial, así como en los grados medios de la Administración, esa unión del Partido y del Reich está garantida (Segismundo Royo); mas en los Municipios esa correspondencia no existe, por estimarla, sin duda, perjudicial para el Movimiento. Mas esta intervención del Partido no debe ser limitada (Weidemann), sino que ha de ser amplia, cual corres-

ponde a la función propia del Partido, sin que por ello sea partícipe en la responsabilidad que deriva de la gestión municipal.

La solución a este conflicto entre los órganos inferiores del Partido y la responsabilidad por la gestión municipal se ha resuelto mediante la institución del Delegado del Partido Nacional-socialista Alemán Obrero, el cual no forma parte de la Administración Municipal, con lo que su independencia queda reconocida, pero interviene, en relación con el "Statthalter", en los "asuntos fundamentales" de la Administración Municipal, según dejamos anotado con anterioridad, al señalar los preceptos de la Ley con respecto a la provisión de los cargos de Burgomaestre, de Adjuntos y de Consejeros municipales, y en la redacción del Estatuto Municipal.

Toda la vida municipal resulta intervenida por las autoridades protárquicas y por los directivos del Movimiento, labor facilitada por la posibilidad de transformar el funcionamiento de los Municipios (artículo 120); razón por la cual podemos concluir afirmando que la Ley Municipal alemana de 30 de enero de 1935, no sólo debe ser considerada como una Ley fundamental del Reich, mediante la que lo municipal está condicionado por lo colectivo general, sino que, al mismo tiempo, es la que, como se dice en el preámbulo, "ha de preparar el terreno para la total reconstrucción del Reich".

ANTONIO MESA SEGURA
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Granada