

La organización local en Yugoslavia

I.—INTRODUCCIÓN

La posición yugoslava en el mundo comunista reviste, desde la escisión de 1948, un interés especialísimo, tanto en el plano internacional, del cual no hemos de ocuparnos, como en el plano teórico y de realizaciones políticas internas que ahora nos ocupa.

Al producirse la condena de la Kominform, tras una primera reacción puramente defensiva, pasaron pronto los secuaces de Tito al ataque, acusando a la U. R. S. S. de haber falsificado el marxismo-leninismo y presentándose a sí mismos como ejemplo único de ortodoxia marxista. Rusia —se repetía en todos sus argumentos— se ha alejado del pueblo para convertirse en un sistema dominado por una oligarquía de partido y una todopoderosa burocracia (1). Frente a tal corrupción, Yugoslavia invoca su realización del *self-government* como única forma posible de salvar la auténtica democracia.

Miloran Djilas, el ex Delfín de Tito, decía en su ponencia al Congreso de Rangoon: «Sólo la clase obrera —y no la maquinaria estatal o la del partido, como por degeneración sucede

(1) La acusación es por lo demás patrimonio común de todos los marxistas no soviéticos. En el mismo sentido y coincidiendo en otros extremos, el documentado libro *Marx und die Gegenwart*, de FRITZ STERNBERG, para quien Rusia no es en absoluto un Estado socialista.

en Rusia —debe decidir el destino de la plusvalía de su trabajo. La nacionalización de empresas no es una medida socialista, si no se completa con la gestión por los trabajadores; sin este último requisito se corrompe en capitalismo de Estado» (2). Y, en el mismo sentido, Edvard Kardelj (3), igualmente titista ortodoxo, afirma: «Es preciso no olvidar que jamás ningún aparato burocrático, por perfecto que sea o por genial que resulte su dirección, puede construir el socialismo. El socialismo no puede surgir más que de la iniciativa de las masas... (su vía no es otra que)... la vía de una constante reafirmación de la democracia socialista en el sentido de una administración, cada vez más amplia, de las masas populares...»

Concorde con estos principios, la Ley constitucional de 13 de diciembre de 1953 (4), tras sentar en su artículo segundo el principio de que «en la República federal popular yugoslava todo el poder pertenece al pueblo trabajador», dice (art. 3.º) «que los Comités populares son los órganos básicos del poder del pueblo trabajador y los órganos supremos del poder en el Municipio, la ciudad y el distrito», y repite en el artículo 4.º que «la propiedad social de los medios de producción, el autogobierno de los productores en la economía y el *autogobierno del pueblo trabajador, en el Municipio, la ciudad y el distrito, forman la base de la organización social y política del país*». Este autogobierno del pueblo trabajador en el Municipio, la ciudad y el distrito, consiste especialmente, según el artículo 7.º, en:

— El derecho de todos los ciudadanos y los productores (*sic*) a elegir y ser elegidos para todos los órganos de poder locales y ejercer el poder en el referéndum y demás formas de democracia directa (§§ 1 y 2).

— El derecho del Comité popular, que ejerce el poder en virtud de la Constitución, y funciona según la organización y

(2) *Documentation politique internationale*, III (3), 1953-1958. Cit. por M. Jiménez de Parga: «La teoría y la realidad constitucional contemporánea», en «Revista de Estudios Políticos», números 84 y 85.

(3) *De la démocratie populaire en Yougoslavie*, 1949, pág. 88.

(4) Vid. traducción de Jiménez de Parga en el trabajo citado.

reglamentos que a sí mismos se dan, a regular con absoluta autonomía las cuestiones de interés general dentro de su esfera, nombrar a sus empleados, disponer de sus ingresos, implantar la contribución local, controlar la gestión de los bienes del pueblo, administrar los de propiedad estatal que no estén encomendados a otros órganos y nombrar y deponer los jueces (§§ 3-11).

Los Comités populares actúan bajo el control de las respectivas Repúblicas populares, las cuales no pueden, de otra parte, crear órganos administrativos que les estén directamente sometidos, dentro de la ciudad, el distrito o el Municipio (art. 8.º).

Estas declaraciones constitucionales no hacen sino dar forma retórica a las prescripciones de las leyes de 1.º de abril de 1952 y 13 de enero de 1953, reguladoras de la Administración local y modificadas luego en gran parte por las leyes de junio y julio de 1955, que constituyen la legalidad vigente.

Comentando la nueva legislación, Edvard Kardelj (5), Vicepresidente del Consejo Ejecutivo federal, hace una breve historia de la evolución del régimen yugoslavo señalando cómo, tras una primera e indispensable etapa de industrialización, la dinámica revolucionaria exige la transformación gradual de las funciones del Estado en funciones de gobierno autónomo, transfiriendo poderes al Municipio que tiende así a convertirse, empleando palabras del propio Marx, en «la forma política, al fin descubierta, en la cual es posible llevar a cabo la emancipación del trabajo». El Estado yugoslavo tiende así a pasar del socialismo de Estado a un verdadero socialismo de masas, de acuerdo con la interpretación de Tito, según la cual «el papel del comunismo consiste en la reeducación y la educación de los ciudadanos del país en el espíritu del socialismo».

Al triunfo de este espíritu socialista se oponen muchos obstáculos provenientes del exterior, del interior, y aún de los mismos socialistas, pero los resultados obtenidos permiten ya, según siempre el citado Edvard Kardelj, afrontar una nueva etapa

(5) *La nouvelle organisation des Communes et des Arrondissements en Yougoslavie*, en la revista «Le nouveau droit yougoslave», julio-septiembre 1955.

política en la que el Municipio asuma el papel que realmente le corresponde.

Prescindiendo de las dificultades que un régimen semejante plantea, en cuanto a las relaciones entre los Municipios y el Poder central (6), han sido principalmente tres los problemas que se han presentado.

Era necesario, en primer lugar, reforzar el papel del Municipio en un sector entregado hasta ahora, casi exclusivamente, al Distrito, impulsando al Municipio en el sentido de su autonomía. Esto obligaba a modificar el estatuto de los Distritos que, en el nuevo régimen, no tienen sino una función meramente de coordinación, orientación y ayuda a los Municipios.

En segundo término, urgen precisar, con absoluta claridad, las relaciones entre ciudadanos y Municipios, cosa que hasta aquí no se ha hecho y que deberá ser objeto de futuras reglamentaciones.

Por último, la reorganización efectuada imponía una revisión de la división territorial, encaminada a hacer de cada Municipio una entidad lo suficientemente fuerte como para poder atender con sus propios recursos a las necesidades elementales. Obedeciendo este imperativo, el número de Municipios ha pasado de 4.113 a 1.479, y el de Distritos, de 338 a 107. Subsisten entre las nuevas unidades las naturales diferencias de población, riqueza, cultura, etc. (7), pero esta diferenciación sociológica no se refleja en la regulación jurídica, actualmente homogeneizada, de forma que la antigua diversidad de ciudades, Municipios urbanos autónomos, Municipios urbanos de derecho común,

(6) Es, en nuestra opinión, muy significativo el especial énfasis con que se refiere Kardelj al Estatuto de los funcionarios locales. «Estos, dice, no pueden tener un papel principal en la actividad municipal, pero no deben tampoco convertirse en sumisos corderos que obedezcan ciegamente las órdenes recibidas. Deben trabajar dentro de las normas legales y contribuir a mantener la obra del progreso en la sociedad».

(7) Seiscientos cuarenta y cuatro Municipios tienen más de 10.000 habitantes; 570, de 5.000 a 10.000; 217, de 3.000 a 5.000, y sólo 58 tienen menos de 3.000 habitantes. De entre los Distritos hay cuatro con una población superior a los 250.000 habitantes; 21 tienen de 200.000 a 250.000; otros 21, de 150.000 a 200.000; 36, de 100.000 a 150.000, y 25, menos de 100.000.

Municipios integrados en el cuadro de una ciudad y Distrito, ha dejado paso a un régimen en el que todos los Distritos de una parte, y todos los Municipios de la otra, reciben idéntico tratamiento.

Nikola Stjepanovic, en un artículo de síntesis publicado en la *Revue Internationale de Sciences Administratives* (8), expone clara y precisamente el actual régimen local yugoslavo. Siguiendo su exposición, nos referiremos separadamente a Municipios y Distritos, estudiando en cada uno sus atribuciones, organización, régimen económico y financiero, y situación jurídica.

II.—EL MUNICIPIO

A) Atribuciones.

El artículo 2.º de la Ley de 17 de junio de 1955 define al Municipio y señala sus competencias, diciendo que «... es la organización político territorial fundamental del pueblo trabajador, e igualmente la comunidad socio-económica fundamental de los habitantes de este territorio. El Municipio ejerce todos los derechos y asume todas las obligaciones relativas a la gestión de los asuntos sociales, con excepción de los derechos y obligaciones que la Constitución o la Ley reservan al Distrito, la República federada o la Federación, o los que corresponden a las organizaciones económicas y a las instituciones sociales autónomas».

Existe, por tanto, a favor del Municipio, una presunción general de competencia, no existiendo una enumeración precisa, siquiera sea a título de mera orientación, como la del artículo 101 de nuestra Ley de Régimen local. De hecho, y según el citado trabajo de Stjepanovic, la actividad municipal se extiende a los siguientes extremos:

a) *Economía y finanzas*.—La actualidad municipal es en este campo muy extensa y está regulada por más de 150 leyes

(8) Vol. XXII, 1956, núm. 4, págs. 41-85.

o disposiciones con tal carácter, de la Federación y de las Repúblicas federadas, además de los reglamentos, que los Distritos y los Municipios mismos están facultados para dictar. Comprende la autorización para la creación de empresas públicas, el control de su funcionamiento, examen de sus cuentas, participación en sus beneficios y suspensión de su actividad; recepción de las declaraciones de los contribuyentes, percepción de impuestos, fijación del tipo del impuesto municipal sobre la renta e introducción de la autocontribución local; creación de Bancos y Cajas de ahorros municipales; lucha contra las epizootias y policía del comercio de ganados y semillas; explotación y protección de bosques; policía de ferias, mercados y tiendas; control de las actividades artesanas y de las cooperativas agrícolas, organización del servicio de vías públicas de 4.ª clase, etcétera.

b) *Asuntos municipales y construcción.*—También en este aspecto las funciones municipales son extraordinariamente abundantes, pues sobre las ordinarias de los países occidentales, le corresponden a estos Municipios de tipo socialista las derivadas de su condición de propietarios de los edificios, de tal modo, que han de establecer las tarifas de arrendamiento, nombrar los Consejos de casa e incluso organizar el servicio de deshollinadores.

c) *Salud pública.*—Las atribuciones en este terreno son las ordinarias, si bien las farmacias se crean directamente por el Municipio y éste tiene algún poder coercitivo mayor que entre nosotros para imponer el tratamiento obligatorio de ciertas enfermedades contagiosas (venéreas, tracoma, etc.).

d) *Previsión y asistencia social.*—Bajo esta rúbrica enumera Stjepanovic, junto a algunas funciones típicamente municipales (asistencia a inválidos, socorros a familias menesterosas), una serie de actividades que son, en nuestro Derecho, totalmente ajenas al Municipio. Así, entre otras, el nombramiento de tutores y Consejos de tutela, adopción, etc.

e) *Relaciones de trabajo.*—No son aquí muy abundantes las atribuciones municipales, pues excepto en los contratos de aprendizaje, corresponde a la organización sindical lo relativo a contratos de trabajo, y si bien el Municipio nombra un cierto

número de miembros de los Comités de arbitraje, ha de hacerlo de entre los candidatos propuestos por la organización sindical.

f) *Instrucción pública y cultura*.—Previa aprobación del Comité popular del Distrito, establecen o suprimen los Municipios las escuelas primarias, proporcionan los recursos económicos necesarios, nombran un determinado número de miembros de los Comités escolares y hacen el nombramiento y revocación de los profesores. Están obligados, igualmente, a crear un centro municipal de instrucción militar y atender a su funcionamiento.

g) *Policía y orden público*.—Según el artículo 49 de la Ley de 26 de junio de 1956 (9), las obligaciones del Comité popular municipal en la materia son:

- 1) Mantener el orden y la tranquilidad en el Municipio.
- 2) Seguridad de la circulación local.
- 3) Registro civil.
- 4) Declaraciones de domicilio y de estancia.
- 5) Organización y dirección de los servicios de protección civil y de bomberos.

h) *Otras obligaciones del Municipio*.—Además de las enumeradas, corresponde al Municipio una serie de tareas diversas que van desde la preparación de las elecciones hasta la celebración de matrimonios, pasando por la administración de las tierras que pertenecen al patrimonio nacional y no están encomendadas a otras organizaciones económicas.

B) *Organización*.

Los órganos municipales de gobierno y administración son el Comité popular y su Presidente, el Secretario y los restantes órganos de administración.

a) El Comité popular es un cuerpo representativo de Cámara única, elegido por los vecinos del Municipio, hombres y mujeres, mediante sufragio universal, directo y secreto. El nú-

(9) Vid. este texto legal en la revista «Le nouveau droit yougoslave», julio-diciembre 1956.

mero de sus miembros, cuyo mandato es de tres años, según la población del Municipio en cuestión, entre 15 y 50. Es el supremo representante del Poder central en el Municipio a la vez que órgano superior del *self-government*, al cual corresponde la decisión última en todas las cuestiones de organización, gobierno y administración, dentro siempre de los límites fijados por la Ley. Actúa en pleno o en Comisiones a las cuales se encomienda el estudio de asuntos determinados y la preparación de las decisiones del Comité sobre ellos.

b) El Comité elige y revoca libremente a su Presidente, cuyo mandato termina, normalmente, con la elección de Presidente por el Comité popular sucesivo. El Presidente ostenta la representación del Comité popular y del Municipio como persona moral. Sus atribuciones son, entre otras, la preparación de las sesiones del Comité popular y redacción del orden del día, preparación del proyecto de presupuesto, supervisión y coordinación del trabajo realizado por los Consejos del Comité, cuyas decisiones puede suspender, remitiendo la decisión definitiva al Comité mismo, convocatoria de las reuniones de electores, decisión sobre las relaciones de trabajo de empleados y obreros municipales con ejercicio de un cierto poder disciplinario, etcétera. El Comité puede nombrar también un Vicepresidente, que sustituye al Presidente en los casos de ausencia y enfermedad y desempeña las funciones que el Comité le encomiende. A diferencia de los restantes consejeros, gozan el Presidente y el Vicepresidente una remuneración mensual permanente por su trabajo en el seno del Comité popular municipal.

c) El Comité popular constituye, de acuerdo con los estatutos de cada Municipio, una serie de Consejos a los que se confía la gestión de determinadas ramas de la Administración o de asuntos determinados. Los miembros de estos Consejos son elegidos por el Comité popular anualmente. Dos de entre ellos habrán de ser miembros del Comité, en tanto que los demás, en número variable, se designan de entre los ciudadanos especialmente capacitados por sus conocimientos o experiencia. La presidencia del Consejo puede recaer indistintamente en los consejeros que forman parte del Comité popular o en los que son

simples ciudadanos, pero en este último caso el Presidente puede acudir también con voz, pero sin voto, a las reuniones de dicho Comité, cuando en el orden del día figura una cuestión de la competencia del Consejo. La actividad de los Consejos se circunscribe a la sola dirección, desempeñando muy raramente un papel de ejecución.

d) El Secretario del Comité popular es un funcionario profesional, al cual corresponde en un cierto sentido la jefatura de la Administración municipal. Ejerce una función de asesoramiento técnico, que llega incluso a facultarlo para suspender las decisiones adoptadas por un órgano de la Administración con infracción del procedimiento, dando cuenta de dicha suspensión al Presidente del Comité popular y al del Consejo respectivo. Bajo la autoridad del Secretario, se organiza la Administración de acuerdo con las características de cada Municipio. Los funcionarios de la Administración municipal se nombran por el Municipio respectivo mediante concurso. Tienen el carácter de funcionarios del Estado, si bien su Estatuto presenta algunas variaciones respecto al de estos últimos (10).

Las cuestiones de personal, dentro de cada Distrito, están encomendadas a la Comisión de personal del Comité popular de Distrito.

Merece una especial atención el papel de los órganos en que se estructura la Administración municipal. Por órganos de administración, en oposición a órganos de poder (Comité popular y su presidente, Consejos), se entienden aquellas direcciones o secciones que se encargan de la gestión en cada una de las ramas en que se desarrolla la actividad municipal (Hacienda, Instrucción, Asistencia social). Su número y denominación varían conforme a las necesidades de cada Municipio, pero lo verdaderamente notable en ellos es que aplican directamente las leyes y las otras reglas de derecho y establecen, en cada caso, el derecho a la obligación de un ciudadano o de una persona moral

(10) La legislación vigente está constituida por la Ley de 1946, relativa a los funcionarios estatales, con algunas modificaciones y enmiendas posteriores y los reglamentos dictados en aplicación de dicha ley.

concediendo, por ejemplo, un permiso o una autorización... o bien imponiendo una obligación».

Dictan, por tanto, verdaderos actos administrativos contra los cuales cabe recurso contencioso y gozan de una presunción de competencia, según la cual todos los asuntos administrativos deben ser desempeñados por los órganos administrativos, a menos que una ley u otra disposición de orden superior los atribuya al Comité popular, a su presidente o a su Consejo. Los asuntos que entran en su competencia son tratados por ellos con toda independencia dentro siempre del marco trazado por la ley y por las disposiciones emanadas de los órganos superiores del Estado y del Comité popular. Resulta así que tales órganos de administración son en realidad verdaderos órganos de autoridad. Su existencia con este carácter intenta justificarla Stjepanovic diciendo que es un principio político básico del régimen yugoslavo que todo poder pertenece al pueblo, de forma que resulta único y verticalmente indivisible. Sus titulares son los órganos representativos (Comités y Asambleas populares) de los que directa o indirectamente lo reciben todos los restantes órganos, no existiendo así una división del poder, sino de las funciones. El sentido de esta división de funciones en un régimen que prevé órganos tan extensos como el Comité popular, la necesidad o incluso conveniencia de tal sistema en los pequeños Municipios, y su compatibilidad con el proclamado principio del *self-government* son cosas que no acertamos a comprender.

Además de los órganos citados, existen en el régimen local las siguientes formas de democracia directa: Comités locales, reuniones de electores, referéndum municipal y Consejos y Comisiones de ciudadanos. Los Comités locales, que parecen desempeñar un papel análogo al de nuestras juntas vecinales, están integrados por los consejeros del Comité popular procedentes del núcleo de que se trate, más un cierto número de ciudadanos que en él tengan su domicilio y que se eligen en la reunión de electores. Su misión se reduce a colaborar con el Comité popular, aunque pueda resolver por sí los asuntos de escasa importancia que éste le confie. No tiene presupuesto propio y sus actos

pueden ser anulados por el Comité popular por motivos de ilegalidad, irregularidad o inoportunidad.

Tienen por fin, según el artículo 14 de la Ley de junio de 1955, «conseguir la más amplia participación de los ciudadanos en el *self-government* municipal y evacuar ciertos asuntos de interés inmediato para la población local».

Las reuniones de electores tienen lugar en las aldeas, case-ríos, y dentro de las ciudades en los Distritos electorales. Las convoca el presidente del Comité popular en cumplimiento de una resolución de éste, que debe presentar ante ellos por lo menos una vez al año informe general de su actividad y acordar su reunión al menos cada tres meses, o a petición de un cierto número de electores, que representen como mínimo 1/10 de los existentes en la circunscripción, o a instancias de un Consejero elegido por dicha circunscripción. Las reuniones de electores deliberan sobre la actividad de los distintos órganos municipales, pero sus resoluciones no ligan a éstos y tienen un mero valor político.

El referéndum municipal lo organiza el Comité popular, bien por propia iniciativa, bien a petición de, al menos, 1/5 de los electores, y previa siempre la opinión favorable del Consejo ejecutivo de la República federada. El resultado del referéndum liga a los órganos municipales, que no pueden adoptar ninguna resolución en sentido opuesto dentro del año siguiente a su celebración. Los Consejos y Comisiones de ciudadanos se usan por el Comité popular para el estudio y propuesta de ciertas cuestiones, pudiendo también confiarles una misión ejecutiva.

C) *La situación económica y financiera del Municipio.*

Al ampliarse el territorio y la población de los Municipios, se han aumentado sus obligaciones, multiplicadas además al serles a ellos confiadas muchas de las que eran antes de la competencia del Distrito. Paralelamente han recibido los Municipios una gran cantidad de atribuciones sobre las empresas socialistas, y consecuentemente un notable aumento en sus ingresos, de tal forma que es ésta, posiblemente, la materia en que las leyes

de 1955, han introducido más hondas innovaciones. El Municipio queda facultado para dirigir las empresas socialistas, respetando los planes económicos de la Federación y de las Repúblicas para establecer su propio plan anual de desarrollo económico, y a él sólo compete la aprobación y ejecución de su presupuesto, cuya cuenta final es también por él mismo aprobada. El control de los órganos estatales sobre el presupuesto municipal, reducido sólo al examen de su legalidad, se efectúa de un modo indirecto y referido exclusivamente a aquellas partidas del presupuesto con las que se atienden obligaciones impuestas por la Federación o por las Repúblicas federadas; el sueldo de los funcionarios es el caso típico.

La Ley, desarrollando el artículo 5.º de la Constitución, establece que los Municipios tendrán sus propias fuentes de ingresos, que no podrán ser alterados sino por ley. De acuerdo con la Ley de presupuestos de marzo de 1954 estas fuentes son:

- 1) Participación en los beneficios de las organizaciones económicas (sector socialista).
- 2) Una parte del producto del impuesto adicional sobre la renta de las explotaciones agrícolas privadas.
- 3) Una parte del producto del impuesto sobre las rentas provenientes del ejercicio de profesiones (independientes, liberales) o del patrimonio de personas físicas o morales privadas.
- 4) Una parte del producto del impuesto sobre el empleo de mano de obra por artesanos privados.
- 5) Una parte del producto del impuesto de cupo que pagan las personas que prestan servicios, los artesanos que no tienen local de trabajo, los porteadores, etc.
- 6) Idem, ídem del impuesto sobre los beneficios obtenidos de forma intermitente.
- 7) El producto de todas las tasas estatales percibidas por el Municipio.
- 8) El impuesto sobre sucesiones y donaciones.
- 9) El impuesto municipal sobre la cifra de negocios.
- 10) Las tasas municipales.
- 11) Los céntimos municipales adicionales.

12) Los ingresos propios de los órganos y establecimientos financiados con el presupuesto municipal.

La cuantía de la participación señalada con el número 1, se fija por el plan social federal y, en parte, por el del Distrito. Las participaciones números 2 a 6, por el plan social de la República federada o por la Ley especial de ésta.

El Municipio cuenta también con fuentes extraordinarias, tales como el excedente presupuestario del año anterior, los préstamos, ingresos imprevistos y, sobre todo, dotaciones concedidas al Municipio por el Distrito, como medio de ayuda de las regiones más ricas a las más pobres.

D) *La situación jurídica del Municipio.*

En esta materia, no ha modificado la legislación del 55, la situación creada por la reforma de 1952. El Municipio tiene personalidad jurídica y, proclamado el principio de *self-government*, sus relaciones con las unidades superiores no son jerárquicas, sino legales, en el sentido de que se desarrollan precisamente en la forma prevista en la Constitución y leyes complementarias.

De toda disposición adoptada por el Comité popular municipal se habrá de dar cuenta, en término de cinco días, al Comité popular del Distrito, el cual puede anularlas en caso de ilegalidad, mediante decisión motivada y citando el precepto legal infringido, en el plazo de dos meses. Puede igualmente el Comité del Distrito, en asuntos que no han sido regulados por la Ley o por disposiciones de los órganos estatales, anular en el mismo plazo las decisiones del Comité municipal que vayan contra el interés general. El Consejo del Comité de Distrito, dentro de sus atribuciones o su presidente, en los casos urgentes, pueden suspender la ejecución de los acuerdos de los Comités populares municipales que se encuentren en las condiciones citadas (ilegalidad o ir contra el interés general), proponiendo al Comité su anulación. Si éste no decide en un plazo de treinta días, la suspensión queda automáticamente levantada. Contra estos acuerdos de anulación o suspensión pueden promover recurso

el Comité popular afectado o uno de sus Consejos. El recurso, cuyo plazo de presentación es de quince días, se tramita ante el Consejo ejecutivo de la República federal u otro órgano competente de ésta.

El Consejo ejecutivo de la República federada puede anular los acuerdos ilegales de los Comités municipales cuando el Comité de Distrito no lo hace dentro de los primeros treinta días del plazo señalado, y en cualquier momento, incluso transcurridos los dos meses, aquellos acuerdos que originen un grave peligro para la vida y la salud humanas o bien para la paz y el orden público. Puede igualmente el Consejo ejecutivo disolver aquellos Comités cuya actividad es manifiestamente contraria a la Constitución y la Ley, convocar elecciones generales para los Comités municipales antes de concluir el mandato de éstos, y prorrogar éste por un año cuando circunstancias especiales así lo exijan.

Además de los recursos citados, cuenta el Municipio con otro medio llamado «advertencia (*remontrance*) en interés de la protección de los derechos autónomos» introducido por el artículo 26 de la Ley de 1952, utilizable cuando el Municipio considera que una decisión de un órgano superior va contra alguno de los derechos que la ley le garantiza. Esta reclamación se presenta ante el Consejo ejecutivo de la República federada o ante el Consejo ejecutivo federal, según la decisión emane de un órgano de la República o de la Federación y ante las Asambleas respectivas cuando fuesen dichos Consejos ejecutivos los causantes de la decisión. La reclamación no suspende la ejecución del acto en cuestión, pero el órgano que conoce del asunto puede suspenderla o anularla.

III. EL DISTRITO

A) *Atribuciones.*

La Ley define las atribuciones del Distrito en los siguientes términos: «El Distrito ejerce los derechos y deberes propios de la administración de los asuntos que presentan un interés común para todos los Municipios de su circunscripción y de

otros asuntos de carácter general determinados por la Ley». A título indicativo podemos considerar las atribuciones de los Distritos en los siguientes sectores :

a) En el campo de la Economía y las Finanzas, está encargado el Distrito de la ejecución y del control de la ejecución de más de cien leyes federales y de las Repúblicas, amén de otras disposiciones de inferior rango que suman en total más de trescientas cincuenta diferentes atribuciones concernientes a la elaboración de disposiciones, adopción de diversas medidas, concesión de autorizaciones, ejercicio del control, etc.

Así, por ejemplo, es misión del Distrito la creación y organización de las empresas editoras, creación de empresas y explotaciones públicas, fijación de los términos en que el Municipio hará la distribución de beneficios de las organizaciones económicas públicas, inspección de estas empresas, lucha contra las plagas del campo, protección y explotación de bosques, etc.

b) En el dominio de los asuntos municipales y la construcción, tiene el Distrito el control de la ejecución de una decena de disposiciones federales y de las Repúblicas, con un total aproximado de quince atribuciones relativas al plan urbanístico del Distrito, disposiciones relativas al alquiler de locales de negocios, etc.

c) En el terreno de la salud pública, se extienden las funciones del Distrito a la ejecución y el control de unas veinte leyes que comprenden noventa atribuciones diferentes: lucha contra las enfermedades contagiosas, inspección sanitaria, supervisión jurídica de los establecimientos sanitarios, etc.

d) En cuanto a la previsión social, tiene el Distrito ciertas atribuciones en relación con los derechos de los inválidos, vigilancia de los seguros sociales en el Distrito, creación y control de establecimientos de previsión social y, en general, la ejecución o el control de quince disposiciones legales con más de sesenta atribuciones.

e) Sobre las relaciones laborales, corresponden al Distrito más de cincuenta atribuciones contenidas en veinte leyes, entre otras la inspección de trabajo.

f) La creación de escuelas secundarias y de escuelas profesionales, la inspección escolar, la creación de un Centro para la educación militar del pueblo, de archivos y museos, etc., son atribuciones que en número de setenta corresponden al Distrito respecto de la instrucción pública.

g) En el campo de la Policía y orden público está encargado el Distrito de ejecutar o asegurar la ejecución de cuarenta disposiciones legales aproximadamente, con un total de ciento treinta atribuciones, entre otras la represión de la actividad de las asociaciones que no cumplen los requisitos legales, ejecución de la pena capital, autorización para realizar actos de culto o cuestiones con fines de culto fuera de los templos, etc.

Aparte de las citadas, tienen los Distritos una considerable cantidad de atribuciones imposibles de incluir en una clasificación y abarcando las más diversas materias.

B) *Organización.*

Como en el Municipio, encuentran aquí aplicación los principios del *self-government* y de la unidad democrática del poder. El órgano supremo dentro del Distrito es el Comité popular que, a diferencia del municipal, consta de dos Cámaras, la de Distritos y la de productores, elegida la primera mediante sufragio universal directo y secreto por todos los ciudadanos de la circunscripción, y la segunda por los obreros y empleados de los diversos sectores de la producción en proporción a su importancia relativa dentro del Distrito. Esta Cámara de productores pretende ampliar la base representativa de los Comités populares, asegurar una más acusada participación de los trabajadores en la repartición y el control de la plus valía del trabajo, permitir un control más eficaz de la comunidad social sobre la actividad de las empresas económicas públicas, etc. Ambas Cámaras deliberan separadamente con iguales atribuciones, pero se constituyen en sesión conjunta cuando se trata de elegir o revocar ciertos cargos oficiales (presidente y secretario del Comité, etc.). La Cámara de productores goza, además, de atribuciones especiales en materias económicas.

Lo dicho sobre la organización y funcionamiento de los Comités populares municipales, es válido para los de Distrito, salvo la diferencia señalada y el hecho de que el presidente del Comité preside solamente las reuniones conjuntas, existiendo un presidente para cada Cámara. Entre los Consejos que pueden crearse para cada ramo de la Administración, es obligatoria la existencia de un Consejo del interior, encargado de las cuestiones de policía y orden público. Los órganos administrativos son también semejantes a los municipales y están, como aquéllos, dotados de autoridad propia para resolver los asuntos de su competencia. Los principales son los cuatro Secretariados del Comité popular, de Administración general y presupuestos, de Economía y del Interior, el cual se ocupa, dentro del Distrito, de todos los asuntos de policía y orden público que no estén especialmente atribuidos al Comité popular o a su correspondiente Consejo. El jefe del Secretariado del Interior (*natchelnik*) es nombrado por el Secretario de Estado para el Interior de la República federada correspondiente (11).

El Distrito tiene también un «Juez de Policía», un Consejo de policía que funciona como Tribunal de apelación de las decisiones de los jueces municipales de policía y un Tribunal disciplinario de los funcionarios del Comité popular de Distrito y municipales, compuesto de tres miembros, dos de ellos nombrados por el Comité popular y el tercero por el Consejo sindical del Distrito.

En cuanto a las formas de democracia directa, la Ley de 1956 prevé la posibilidad de utilizar en el Distrito el referéndum y pueden, igualmente, celebrarse reuniones de electores en todos los Municipios del distrito, estando el Comité popular obligado a discutir las conclusiones adoptadas en dichas reuniones, y a informar de las decisiones tomadas sobre el particular.

C) *La situación económica y financiera del Distrito.*

Si bien la reforma de 1955 ha trasladado al Municipio muchas cuestiones que eran antes de la competencia del Distrito, sigue

(11) Artículo 42, Ley 20-VII-56.

éste, sin embargo, desempeñando una función sumamente importante en el campo económico, especialmente en cuanto a planificación se refiere, pues sus planes sociales obligan a los Municipios de su circunscripción.

El Distrito establece su propio presupuesto, para el cual cuenta con los ingresos siguientes:

- 1) Una parte del beneficio obtenido por las organizaciones económicas (sector socialista).
- 2) Una parte del producto del impuesto adicional sobre la renta del sector agrícola privado.
- 3) Idem, ídem de las profesiones independientes liberales y del patrimonio de las personas privadas.
- 4) Idem, ídem sobre el empleo de mano de obra por los empresarios privados.
- 5) Idem, ídem de cupo sobre la renta.
- 6) Idem, ídem sobre los beneficios intermitentes.
- 7) Las tasas de Estado percibidas por el Distrito.
- 8) El impuesto territorial pagado por las organizaciones económicas socialistas.
- 9) Los ingresos propios de los establecimientos financiados por el presupuesto del Distrito.

Entre los ingresos extraordinarios es el más importante la dotación concedida al Distrito con cargo al presupuesto de la República federal, excepcionalmente, de la Federación.

D) *La situación jurídica del Distrito.*

Las relaciones del Comité de Distrito con los órganos superiores del Estado están regulados en la Constitución y las leyes complementarias. De un modo análogo a lo que sucede con el Municipio, está obligado el Comité de Distrito a comunicar al Consejo ejecutivo de la República federada, en el plazo de cinco días, todas las decisiones que adopte. El Consejo ejecutivo tiene un plazo de dos meses para anular las decisiones ilegales, o que tratándose de asuntos no regulados por la ley, vayan contra el interés general. Los órganos de la administración de la República federada pueden también suspender los actos de los Comi-

tés de Distritos que sean ilegales, o vayan contra el interés general, proponiendo al Consejo ejecutivo la anulación; si ésta no se acuerda en un plazo de dos meses, queda automáticamente levantada la suspensión.

El Comité ejecutivo puede realizar por sí mismo y por cuenta del Comité de Distrito, los actos a que éste estaba obligado y que no ejecutó en el plazo marcado. La misma facultad tiene el Comité del Distrito respecto del municipal.

Cuando queda evidentemente demostrado que la actividad de un Comité de Distrito o de cualquiera de sus Cámaras es sistemáticamente opuesta a la Constitución y las leyes, pueden uno u otras ser disueltos por el Consejo ejecutivo de la República federada, que en el decreto de disolución (*ukase*) habrá de proveer a la administración interina, encargada sólo de los asuntos que no admiten demora, y conceder elecciones para constituir un nuevo Comité, las cuales habrán de celebrarse en el plazo máximo de dos meses.

El Comité de Distrito tiene un derecho de «advertencia» en los términos expresados para el Municipio, y además un derecho a proponer a la Asamblea federal que considere la adecuación a la Constitución federal de una determinada ley federal o de República.

F. RUBIO LLORENTE