

Algunos ejemplos del régimen especial de capitalidad en el Derecho comparado

1.—ACTUALIDAD DE LA CUESTIÓN. LA LEY DE 7 DE NOVIEMBRE DE 1957 (1)

La Ley de 7 de noviembre último, por la que se modifica el artículo 94 de la vigente Ley de Régimen local, en el sentido de agregarle un segundo párrafo autorizando al Gobierno para aprobar, con carácter de Ley, un régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona, ha introducido en nuestra vigente legislación municipal una variante de singular trascendencia. El sistema de uniformidad que desde el pasado siglo ha caracterizado la organización y funcionamiento de nuestras entidades locales, sufre ahora una importante y acertada desviación al permitir dictar una regulación especial para los dos municipios más importantes de la nación e incluso al procurar extender esta posibilidad a otras ciudades «cuyo número de habitantes e importancia de sus problemas municipales también lo aconsejen».

Aunque la nueva Ley se refiere conjuntamente a los dos municipios mencionados, la solución debe ser diferente para cada uno de ellos, porque distintas son las causas que, en

(1) Publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 8 de noviembre de 1957.

cada caso, determinan la necesidad de un régimen especial (2). En efecto, como ya decíamos en otra ocasión (3), las circunstancias que rodean a la capital del Estado, hacen de ella un núcleo urbano totalmente distinto del resto de las ciudades existentes dentro del territorio nacional que, en razón a su peculiaridad, reclama un régimen administrativo especial.

2.—JUSTIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE CAPITALIDAD

En el aspecto doctrinal, ya el profesor Posada, en su interesante obra «El régimen municipal de la ciudad moderna», dedica un capítulo al estudio de la ciudad capital del Estado, examinando el problema desde el punto de vista histórico y actual. Otros autores han insistido sobre la necesidad de dotar a la capital del Estado de un régimen municipal peculiar y privativo, en consonancia con su especial fisonomía. Ahora bien, para enfocar el tema con toda exactitud, no debe olvidarse que no se trata de un simple fenómeno de hipertrofia urbana —la *supermetrópoli*— (4), sino de una variante impuesta por el necesario emplazamiento de los órganos del Poder central. No es, por tanto, el crecido número de habitantes ni la importancia política cultural o histórica, ni el extraordinario desarrollo económico, industrial o fabril lo que reclama, en el caso que examinamos, la instauración de un régimen especial. La razón decisiva está en la necesidad de rodear de las mejores condiciones posibles el lugar que constituye la sede de la Administración central, a fin de que sus órganos, des-

(2) Parece haber tenido en cuenta esta diferencia el Decreto de 13 de septiembre último, por el que se constituye una Comisión que dictamine las propuestas sobre régimen especial orgánico y económico del municipio de Madrid y otra para el de Barcelona, con lo cual serán dos dictámenes distintos los que se elevarán, para su ulterior tramitación, al Ministerio de la Gobernación.

(3) *El régimen especial de la capital del Estado en nuestra legislación del siglo XIX*. REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 1956, núm. 8, pág. 396.

(4) El problema de la *supermetrópoli* ha sido expuesto con singular acierto por el Prof. WILLIAM A. ROBSON en la primera parte de su obra *Great Cities of the World*. Londres, 1954.

arrollen las funciones que tienen asignadas, con el mayor prestigio y la máxima eficacia. Lo que sucede es que los problemas del régimen de una ciudad capital, como señalaba el profesor Posada, alcanzan mayor complejidad cuando se trata de gran metrópoli, de desarrollo rápido, formado por invasión alrededor del núcleo constitutivo de la ciudad «tentacular», núcleo, a veces, de contextura histórica definida y persistente (5).

Desde el punto de vista legislativo, cada vez son más frecuentes los casos de capitales de Estado con régimen administrativo propio. Unas veces la especialidad es el resultado de un lento proceso histórico, como en los casos de Londres y París; otras, en consecuencia del sistema federal vigente en determinados países, conforme al cual, la capital se vincula directamente al Gobierno federal para evitar la influencia de los Estados que forman la unión, gozando de un régimen distinto al que rige en el resto de los municipios, como sucede en Washington, Méjico y Buenos Aires.

Recientemente el problema ha encontrado eco en el «XII Congrès de la Union Internationale des Villes et Pouvoirs locaux» celebrado en Roma, en 1955, merced al magistral informe del profesor Rebecchini sobre la situación de hecho y de derecho de las ciudades capitales (6).

Todas estas consideraciones nos mueven a examinar, dentro del cuadro del Derecho comparado, sin propósito exhaustivo, algunos ejemplos de capitales con régimen propio, exponiendo sus características más salientes.

(5) *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 4.ª ed., Madrid, 1936, página 462.

(6) REBECCHINI, *Stato di fatto e stato di diritto delle città capitali*. «XII Congresso delle città», Roma, 1955.

3.—EXAMEN DE ALGUNAS LEGISLACIONES ESPECIALES SOBRE CAPITALIDAD

A) PARIS (7)

a) *Antecedentes históricos*.—El régimen administrativo de París tiene firme apoyo en la tradición. Ya en la época de la Monarquía absoluta, como afirma Tocqueville, la capital fué favorecida por los reyes, partidarios de centralizar los poderes en ella para fortalecer su dominio y destruir los particularismos locales. Pero el verdadero origen del régimen local parisino está en las disposiciones dictadas a partir de la Revolución, especialmente la Ley de 28 de pluvioso del año VIII, por virtud de la cual el Prefecto del Sena asumió las funciones de Alcalde de París, excepto las relativas a policía, tanto general como municipal, que fueron confiadas al Prefecto de Policía. No existía Consejo municipal como en los demás municipios, reconociéndose sólo un órgano deliberante: la Asamblea departamental.

La Restauración respeta en líneas generales esta organización hasta que en 1834 se distinguen la representación de la ciudad y la del departamento. Las variaciones posteriores han afectado principalmente al número de miembros del Consejo y a la forma de su elección, que varía según los distintos regímenes políticos. De esta suerte, al promulgar la Ley muni-

(7) Es fundamental para el estudio de la organización de París, la obra de MAURICE FÉLIX, *Le régime administratif du Département de la Seine et de la Ville de Paris* (2 vols.). París, 1946. Pueden consultarse también los siguientes estudios: RAYMOND-LAURENT, *Paris: sa vie municipale*. París, 1938. P. VÉZIEN, *Les Services publics industriels dans la région parisienne*. París, 1940. *Le régime administratif et financier de la Ville de Paris et du Département de la Seine*. «La documentation française». Notes et études documentaires, núm. 2003, 5 avril 1955. *Les Services publics de la Ville de Paris et du Département de la Seine*, «La documentation française». Notes et études documentaires, núm. 2163, 10 avril 1956. LEGARET (JEAN): *Le Statut de Paris*. «Paris et les libértés communales». Tomo I. París, 1956.

cipal de 5 de abril de 1884, París quedó exceptuado de sus disposiciones orgánicas. Las reformas posteriores, singularmente las llevadas a cabo en 1939, han tratado de limitar la competencia de los Consejos y así se llega a la legislación vigente, en la que juega un importante papel la Ley de 5 de septiembre de 1947.

b) *Rasgos generales del sistema.*—En la organización actual hay que distinguir dos elementos integrantes: 1) *La ciudad* propiamente dicha, esto es, el casco urbano que se divide en veinte distritos (arrondissements); 2) «*La banlieue*», constituida por los cantones suburbanos unidos a la gran ciudad, que con ella forman el Departamento del Sena. El verdadero carácter de esta aglomeración es, como señala Pierre George, constituir «un conjunto urbano situado fuera de los límites jurídicos y financieros de la *vieja ciudad*, alrededor de la cual las aglomeraciones han proliferado en una época reciente» (8).

La realidad nos muestra un hecho, clave de la organización: la imposibilidad de dissociar la ciudad de París de las municipalidades suburbanas del Departamento del Sena. De aquí deriva la peculiaridad del sistema, consistente en que las dos administraciones, municipal y departamental, se funden en una sola, a diferencia de lo que sucede en los restantes municipios de la nación, en los que ambas jurisdicciones están perfectamente diferenciadas. En París no hay Maire (equivalente a nuestro Alcalde) y sus funciones en lo referente a la Presidencia de la Corporación están asumidas por el Presidente del Consejo municipal y en lo relativo a sus atribuciones como órgano ejecutivo por los Prefectos del Sena y de Policía.

c) *Exposición de los principales órganos administrativos.*—La compleja administración de la aglomeración parisina se refleja en una serie de órganos, unos de carácter unipersonal y activo, y otros deliberantes y colegiados.

(8) PIERRE GEORGE, *La Banlieue: une forme moderne de développement urbain*, en «*Etudes sur la Banlieue de Paris*». París, 1950, pág. 14. Debe tenerse en cuenta que la actual aglomeración parisina desborda el Departamento del Sena para extenderse en varias municipalidades de los departamentos colindantes de Seine-Oise y Seine-Marne.

1) *Organos activos.*—Hay que distinguir los siguientes:

1.º *El Prefecto del Sena.*—Además de las funciones que le corresponden por Derecho común referentes al Departamento, tiene también las de carácter estrictamente municipal que afectan a la ciudad de París. Desde este punto de vista sus atribuciones son más amplias que las de los demás Prefectos; por otra parte, resultan más restringidas si se tiene en cuenta la competencia del Prefecto de Policía. El Prefecto del Sena actúa como representante del Estado, tanto frente al Departamento como respecto a la ciudad de París, teniendo importante participación en el funcionamiento, tanto del Consejo general del Departamento, como del Consejo municipal. Si se examina la larga enumeración de las facultades que integran su competencia, se observará una mayor extensión de ésta comparándola con la de los restantes Prefectos; pero lo verdaderamente original en la institución reside en las funciones municipales, ya que en este punto el Prefecto del Sena sustituye al Alcalde, correspondiéndole en ciertas ocasiones facultades bastante más amplias que las asignadas por la Ley municipal a esta magistratura.

2.º *El Prefecto de Policía.*—Esta magistratura constituye otro rasgo original de la organización de París. Así como en el Derecho común las atribuciones referentes a Policía son competencia de los Prefectos y de los Alcaldes en sus respectivas esferas, en la capital de Francia todo lo relativo a seguridad y orden público se confían a un funcionario bajo la autoridad directa del Gobierno, de forma que no hay una perfecta separación entre la policía general y la de orden municipal. Sus atribuciones, como en el caso anterior, son dobles; relativas unas al Departamento del Sena (seguridad del Estado y mantenimiento del orden, higiene y salubridad, comercio y aprovisionamiento, protección de la infancia, beneficencia, etcétera); otras hacen referencia a la ciudad, a las comunidades suburbanas (policía de la circulación, higiene y limpieza de las calles, prevención de incendios, policía del comercio).

3.º *El Presidente del Consejo municipal de París.*—Es elegido por la Asamblea municipal y sus únicas funciones son

presidir las sesiones, dirigir los debates y alguna otra más de carácter representativo, sin que tenga ninguna atribución de las que en Derecho común constituyen la competencia de los Alcaldes, hasta el punto que la propia convocatoria del Consejo municipal corresponde al Prefecto del Sena.

4.º *Los Alcaldes de los veinte distritos.*—Son nombrados por el Poder central, y, a pesar de su nombre, son meros agentes para ejecutar determinados actos bajo la autoridad del Prefecto del Sena. Tanto ellos como sus adjuntos están investidos de la doble calidad de administradores y oficiales del Estado civil.

5.º *Los Alcaldes de los municipios suburbanos.*—En los municipios que forman la «banlieue», existen Alcaldes, si bien sus atribuciones están tan mermadas como las de los Alcaldes de los distritos de París, quedando reducidas de hecho al papel de agentes de los Prefectos.

2) *Asambleas deliberantes.*

1.º *Consejo municipal de París.*—Consta de noventa miembros elegidos por escrutinio de lista en una vuelta, con representación proporcional integral, durando su mandato seis años. Su competencia es más reducida que la atribuida a los demás Consejos municipales. Los objetos sobre los cuales puede deliberar son limitativamente enumerados por los decretos de 21 de abril y 13 de junio de 1939, modificados por la ordenanza de 13 de abril de 1945 (9). El Consejo está sometido a una fuerte tutela administrativa, de tal forma que los acuerdos ejecutivos por sí mismos constituyen la excepción, en tanto que la mayoría de las decisiones sólo adquieren pleno efecto mediante la intervención de la autoridad de tutela, requiriendo las menos importantes la aprobación del Prefecto y las más la del Ministro

(9) La fijación de las atribuciones del Consejo se hace en forma sumamente casuística. Puede verse un resumen en *Le régime administratif et financier de la Ville de Paris et du Département de la Seine*, pág. 20 y siguientes.

o Ministros interesados. No faltan decisiones que por su importancia deban ser aprobadas por decreto simple o acordado en Consejo de Ministros, e incluso, por decreto del Consejo de Estado; determinadas resoluciones, por ejemplo, la creación de un nuevo impuesto, precisan una ley para su aprobación.

2.º *Consejo general del Sena.*—Su composición actual ha sido fijada por Ley de 5 de septiembre de 1947 y Decreto de 22 de abril de 1953. Conforme a estas disposiciones cuenta con ciento cincuenta miembros, de los que noventa representan a la ciudad de París y sesenta a la «banlieue». Como puede verse, tres quintas partes de sus miembros son al mismo tiempo Consejeros municipales. La elección tiene lugar por el mismo procedimiento que la del Consejo municipal. Sus facultades, limitativamente enumeradas, son muy reducidas; solamente puede adoptar un escaso número de acuerdos. La competencia quedará referida al examen de cuentas de ambos Prefectos, al voto del Presupuesto y de los créditos suplementarios.

3.º *Administraciones autónomas.* — Podrían citarse, entre otras, el «Crédito municipal de París», establecimiento público dotado de personalidad civil y autonomía financiera, y la «Beneficencia pública de París», algunas de cuyas instituciones se remontan a la Edad Media. Así sucede con el «Hotel Dieu», que goza de presupuesto independiente.

En conclusión, el régimen administrativo parisino se caracteriza, como señalan Duez y Debeyre: 1.º, por las precauciones tomadas para que los representantes elegidos por sufragio no tengan una influencia muy fuerte; 2.º, por la gran intervención asegurada a los órganos del Poder central en la administración de la capital (10).

Actualmente hay que registrar en los sectores oficiales una reacción frente al régimen descrito. En efecto, en 18 de marzo de 1954 ha sido nombrada una Comisión de revisión, con el fin de preparar la reforma administrativa de la capital. El Comité de redacción ha tomado como base el trabajo presen-

(10) DUEZ y DEBEYRE, *Traité de Droit administratif*. París, 1952, pág. 126.

tado por Jean Legaret, que aprobado por la Asamblea plenaria reunida en el Ayuntamiento de París el 11 de julio de 1955, bajo la presidencia de Jacques Féron, Presidente en aquella fecha del Consejo municipal, ha sido elevado al Bureau de la Asamblea nacional para su definitiva adopción (11).

B) LONDRES (12)

a) *Antecedentes*.—Londres gozó de régimen especial desde época bien antigua. Buena prueba de ello tenemos con Guillermo I, quien después de haber reconquistado la totalidad del país tuvo que tratar con Londres como si fuese un Estado soberano. Al confirmar la Carta Magna, Eduardo I decretó que la ciudad de Londres conservaría «todas las libertades y costumbres que había disfrutado usualmente». Tan arraigados estaban estos derechos que, por no reconocerlos, algunos monarcas perdieron el trono (casos de Eduardo II, Ricardo II, etc.). El engrandecimiento de Londres comienza con los Tudor y continúa progresivamente, sobreponiéndose a ciertos hechos luctuosos, entre ellos el gran incendio que casi destruyó la ciudad en 2 de septiembre de 1666. A partir de la segunda mitad del siglo XVIII, el desarrollo incesante de Londres convierte la antigua City amurallada en la gran capital que hoy conocemos.

Una nota conviene destacar: a través de su larga evolución, Londres tuvo siempre su estatuto propio y, en ocasiones, afirmó

(11) Las líneas generales del proyecto tienden a acentuar en lo posible la autonomía de las autoridades de la capital, principalmente en lo que concierne a los poderes de decisión del Consejo municipal y de su Presidente, para el cual se propone el título de Presidente Alcalde (President Maire), confiriendo a este último las atribuciones que conforme a la Ley de 1884 corresponden al primer magistrado municipal (véase LEGARET, *ob. cit.*, pág. 52 y ss.).

(12) Además de las obras generales referentes al régimen municipal inglés, en las que se hacen referencias al régimen de Londres, deben consultarse las siguientes: HERBERT MORRISON, *How London is governed*. Londres, 1949; ROBSON (WILLIAM A.), *London*, en «Great Cities of the World». Londres, 1954; *The youngest county. A description of the London as a county and its public services* (Publicaciones del Condado de Londres), 1951.

sus derechos frente a la Corona. (Recuérdese, por ejemplo, la pugna surgida entre el Ayuntamiento y la Cámara de los Comunes en 1771, con motivo de hacer valer la Corporación municipal el derecho de los ciudadanos londinenses de ser informados libremente sobre los debates de la citada Cámara).

b) *Organización actual.*

a') *Caracteres generales.*—La organización actual arranca de la «Local Government Act» de 1888. Para comprender la especialidad del sistema hay que tener en cuenta, como señala Morrison, que la palabra «Londres» sirve para designar las siguientes unidades administrativas: 1) La *City of London* (Ciudad) pequeña extensión de una milla cuadrada, de gran tradición histórica; El *County of London* (Condado) que rodea a la City y forma una extensa circunferencia, dentro de la cual están comprendidos los 28 Metropolitan Boroughs (Burgo-Condados Metropolitanos); y 3) El *Greater London* (Gran Londres), que extiende su jurisdicción no sólo en el condado, sino además fuera de esta unidad administrativa (Outer London) y comprende diversas entidades, tales como Wimbledon, East Ham, Hornsey, Croydon, etc.

En las presentes notas concretaremos la cuestión al Londres propiamente dicho, esto es, al Condado de Londres. Dentro de sus límites se desarrolla una completa organización, *sui generis*, que diferencia la capital británica del resto de las entidades locales del Reino Unido. Distinguiremos dos clases de órganos: unipersonales y colegiados.

b') *Organos unipersonales.*—Deben citarse los siguientes:

1) *Lord Mayor.*—Este cargo, equivalente a nuestro Alcalde, es elegido por el Consejo de los *aldermen*, de entre dos de sus regidores designados ante el Court of Common Hall por la asociación de Corporaciones. Aunque la elección no es directa, la selección impide que una persona inaceptable para el conjunto de la ciudad, tenga probabilidad de alcanzar el cargo de Mayor. El

mandato dura un año y lleva consigo una alta dignidad, hasta el punto que su jerarquía sigue inmediatamente a la del rey dentro de la City y precede, incluso, a la del príncipe heredero (13). El Lord Mayor preside las tres Asambleas de la Corporación de la Ciudad de Londres, es Magistrado jefe de la ciudad y tiene importantes privilegios y deberes en relación con el Soberano, el puerto de Londres y la administración de justicia.

2) *Sheriffs*.—Son los dos funcionarios de rango inmediato inferior al Lord Mayor. Actúan solamente por un año y tienen importantes obligaciones, tanto en el aspecto judicial como en el administrativo.

3) *Aldermen* (Regidores).—Son 26, uno por cada distrito municipal, eligiéndose con carácter vitalicio. El cargo de Aldermen es obligatorio y el conjunto de todos ellos forma el Tribunal, que antiguamente tuvo importantes funciones de gobierno y que aún conserva ciertas tareas, entre ellas el control de las fuerzas de Policía de la ciudad.

c') *Organos colegiados*.—Nos referimos a los órganos del Condado de la Ciudad y de los burgos metropolitanos.

1) *The London County Council*.—El Consejo del Condado de Londres es el primer órgano de gobierno de esta localidad y, al mismo tiempo, la autoridad local más importante del Reino Unido. Se compone de 150 miembros, de los cuales 21 son regidores (aldermen) y 129 consejeros o concejales (councillors). Estos últimos se eligen mediante sufragio directo por las 43 divisiones electorales existentes (tres miembros cada uno). Su mandato dura tres años. Los regidores se designan por los concejales, por seis años, renovándose la mitad de su número cada tres. Pueden ser candidatos los mismos consejeros o bien personas que no tengan tal cargo, siempre que reúnan los correspondientes requisitos. La práctica muestra que en ocasiones han

(13) La precedencia quedó afirmada en 1805, al pretender el Príncipe de Gales colocarse delante del Lord Mayor, Sir Jacobo Shaw. El Rey Jorge III, ante quien apeló la autoridad municipal, decidió que el Lord Mayor debía preceder al príncipe heredero.

llegado a designarse regidores a candidatos derrotados en las elecciones para consejeros.

Al frente del Consejo figura un *Presidente*, que es elegido anualmente, ostentando desde 1935 el título de «The Right Honourable». Puede ser elegido incluso quien no pertenezca al Consejo. El Presidente representa al Consejo y preside sus reuniones. Está auxiliado por un *Vicepresidente* y un *Presidente delegado*, nombrados el primero por el partido que constituye la mayoría y el segundo por la oposición; tanto uno como otro han de elegirse obligatoriamente entre los miembros del Consejo.

En cuanto a los *servicios* que están a cargo del Consejo del Condado, podrían señalarse los siguientes: 1) Viviendas, que constituye una de sus principales actividades. 2) Sanidad, especialmente centros maternos e infantiles. 3) Servicio de Incendios. 4) Ambulancias. 5) Bienestar, desarrollándose estas actividades de acuerdo con la «National Assistance Act» de 1948, que encomendó al Consejo la obligación de proporcionar acomodo residencial a las personas que, por razón de su edad, enfermedad u otras circunstancias, se encontraran impedidas. 6) Educación, correspondiendo al Consejo el mantenimiento o ayuda a unas 900 escuelas primarias, 346 secundarias y 180 escuelas técnicas y nocturnas. 7) Urbanización, ampliación de calles, mantenimiento de los puentes sobre el Támesis, etc. 8) Parques y zona verde. 9) Seguridad, inspección de construcciones, espectáculos, pesas y medidas. 10) Alcantarillado. 11) Licencias de motores. 12) Museos, etc. Los servicios del Condado no son tan extensos como los de los Ayuntamientos de cualquier Burgo-condado inglés, ya que en Londres la Administración local está repartida entre el Consejo del Condado y las autoridades locales incluídas dentro de él.

2) *The Corporation of the City of London*.—De gran arraigo tradicional, es la única Corporación respetada en su integridad por la «Municipal Corporation Act» de 1835. Por su historia y su prestigio, tanto como por sus facultades, se diferencia de las restantes autoridades locales inglesas. Funciona, lo mismo que hace varios siglos, mediante tres Cámaras o Consejos.

1.º *The Court of Common Council*, compuesto por el Lord Mayor y 206 consejeros, que se eligen por los habitantes y ocupantes de propiedades en la ciudad. La duración del mandato de estos consejeros es de un año.

2.º *The Court of Aldermen*, compuesto de 26 regidores, uno por cada barrio o ciudad, de los cuales uno es el Lord Mayor. Los aldermen se eligen a perpetuidad, y en esto se diferencian de los demás burgos, en los cuales el mandato sólo dura seis años.

3.º *The Court of Common Hall*, integrado por el Alcalde, los Sheriffs, los Regidores y la «Comunidad de ciudadanos de Londres». Esta condición se adquiere a través de los gremios o compañías, pero no coincide necesariamente con la categoría de habitante o contribuyente.

La competencia de la Corporación se hace efectiva mediante los Comités, extendiéndose no sólo a sus servicios propios, sino a contribuir en cierta proporción a los del Condado.

3) *Metropolitan Boroug Councils*.—Completan la organización los Consejos de los 28 burgos metropolitanos incluidos en el Condado. Todos ellos tienen igual condición, salvo Westminster, que tiene el título de ciudad, y Mensingyon, que ostenta el de burgo real. Los Consejos de estos burgos se componen de Alcalde, regidores y consejeros. Los consejeros son elegidos por trienios, mediante sufragio directo, cesando todos ellos al mismo tiempo. Su número varía según los casos. Los regidores son elegidos por los consejeros, entre éstos o entre personas con derecho a serlo, y la duración de su mandato es seis años, renovándose por mitad cada tres. El Alcalde es elegido de entre los consejeros o regidores, o bien nombrado entre personas que no pertenezcan al Consejo, siempre que tengan la necesaria capacidad.

Los Consejos se reúnen normalmente una vez al mes, y sus facultades son menores que las de un «burgo-no condado». Por ejemplo, no poseen facultades para el suministro de aguas, ni para licencias de estaciones de petróleo o inspección de tiendas, pesas y medidas, atribuciones que asume el Condado. No obstante, los Consejos de los burgos metropolitanos tienen una con-

siderable tarea a realizar en lo que se refiere a conservación de calles, instalaciones sanitarias, baños, bibliotecas, cementerios, jardines públicos, etc.

c) *La Administración local fuera de los límites del Condado.*—Puede decirse que no hay una frontera visible entre el Condado de Londres y las entidades que le rodean (Outer London).

Londres y sus alrededores están ligados por intereses comunes. El sistema de gobierno de las citadas entidades es el general vigente en el resto de Inglaterra y en el País de Gales, si bien en ciertos servicios cooperan las autoridades de Londres. Tanto en lo referente al mantenimiento del orden público como respecto al suministro de agua y el saneamiento, coinciden en el «extra London» distintas autoridades y buen número de Comités interlocales, con lo que el sistema resulta más complicado que en el Condado administrativo.

C) LISBOA (14)

a) *Precedentes.*—La condición de capitalidad aparece unida a la historia de Lisboa. En efecto, si en los primeros tiempos, desde su conquista por Alfonso Enriquez, esta ciudad tuvo más bien el carácter de marca fronteriza, con Alfonso III se convierte en cabeza del Reino de Portugal, papel que, quizá por su privilegiada situación geográfica, no había de abandonar en lo sucesivo. A partir de este momento Lisboa inicia un desenvolvimiento progresivo, que se acentúa especialmente desde la segunda mitad de la pasada centuria. El caso es que en los últimos cincuenta años ha quedado Lisboa elevada por su intenso desarrollo urbano a la categoría de gran capital europea. La población se ha duplicado con exceso entre 1900 y 1950. Según los datos estadísticos, en 1900 contaba Lisboa con 356.311 habitantes; en 1950 el número de éstos se eleva a 790.434.

(14) A. CELESTINO DA COSTA, *Lisboa, capital de Portugal*. Lisboa, 1942; ALEXANDRE VASCONCELOS, *Extensión y remodelación de Lisboa, Orientación administrativa*. 2.º Congreso das Capitais. Lisboa, 1950; *Código administrativo e Estatuto dos distritos autónomos das Ilhas adjacentes*. Lisboa, 1941.

La expansión ha influido en los municipios que rodean a la capital, íntimamente vinculados a la suerte de ésta. La población de estas entidades alcanza en 1950 la cifra de 346.671 habitantes, lo que permite señalar en dicho año, a la aglomeración llamada «Gran Lisboa», una población total de 1.137.105 almas. Este firme y rápido incremento de la población y los vertiginosos progresos técnicos efectuados en el mismo período han dado lugar, como señala Vasconcelos, a una profunda transformación del ambiente de Lisboa y al enorme aumento de su área construída (15).

b) *Organización actual.*—La necesidad de una regulación específica, distinta de la aplicable al resto de los municipios, ha sido reconocida a las ciudades de Lisboa y Oporto por el vigente Código administrativo, aprobado por Decreto-Ley núm. 31.095, de 31 de diciembre de 1940. Concretándonos a Lisboa, su órgano de gobierno es la *Cámara municipal (Ayuntamiento)*, integrada por un Presidente (semejante, con ciertas diferencias, al Alcalde español) y doce vereadores o concejales. Aquí resalta la primera diferencia del régimen especial de Lisboa, porque mientras los demás Concejos (excepto Oporto, en que rige el mismo sistema) tienen además un Consejo municipal, que apenas se reúne dos veces al año, de cuyo seno se eligen los vereadores que han de constituir la Cámara municipal, en la capital del vecino Estado se prescinde de dicha Asamblea.

1) *Presidente de la Cámara municipal.*—Es nombrado por el Gobierno, acentuándose su carácter de delegado del mismo. El Presidente tendrá *un suplente*, también nombrado por el Gobierno, cargo que puede coincidir o no con el de concejal. Lo típico de la organización reside en la supremacía que al Presidente reconoce el Código administrativo en el Concejo de Lisboa, ya que puede resolver por sí mismo la mayor parte de los asuntos que integran la competencia municipal, salvo aquellos que requieren especial acuerdo de la Cámara. El papel de ésta consiste en asistir al Presidente, fiscalizar la Administración mu-

(15) Véase el informe presentado al 2.º Congreso de las Capitales por el Ing. A. VASCONCELOS, pág. 3.

nicipal y colaborar en ciertos asuntos de gran importancia. Si a esto unimos la cooperación que al Presidente o Alcalde prestan los llamados directores de Servicios, cargos eminentemente técnicos, concluiremos, de acuerdo con el profesor Marcelo Caetano, afirmando que así como en los Concejos de menor importancia es fácil ver la preferencia por el sistema de *Comisión*, en Lisboa y Oporto se opta tendencialmente por el de *gerencia* (City Manager) (16). Respecto a su intervención en la gestión económica, los poderes del Presidente de la Cámara revisten también gran amplitud, toda vez que, como se indica en el Código administrativo, en la elaboración del presupuesto sólo debe obediencia a las disposiciones legales y a las instrucciones del Gobierno.

2) *Cámara municipal.*

1.º *Composición.*—Además del Presidente, integran la Cámara doce vereadores (equivalentes a nuestros concejales), los cuales son elegidos por sufragio orgánico, cada cuatro años, siendo electores las Juntas de parroquia y las organizaciones corporativas situadas dentro de la jurisdicción de la capital. A estos efectos, Lisboa está dividida en cuatro barrios y éstos, a su vez, en cuarenta y tres parroquias. Los vecinos cabezas de familia eligen las Juntas de parroquia y, tanto éstas como los organismos corporativos, serán representados en el acto electoral por los Presidentes, Directores, Rectores o Proveedores o por quien legalmente les sustituyan. El Código administrativo dicta minuciosas reglas respecto a la forma de llevar a cabo la elección, que se hará por candidaturas completas.

2.º *Competencia.*—Hay que distinguir dos clases de asuntos: los que la Cámara puede adoptar por sí misma, y los que precisan la aprobación superior del Gobierno.

Requieren acuerdo adoptado en sesión por la Cámara o

(16) CAETANO, *La situación actual de los municipios portugueses*. «REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL», núm. 45, 1949, pág. 332.

Ayuntamiento los siguientes asuntos: 1.º, la aprobación de reglamentos de Policía; 2.º, la adquisición o enajenación de bienes inmuebles; 3.º, la aceptación de herencias, donativos, legados; 4.º, la adjudicación de suministros por plazo superior a un año; 5.º, la confesión, abandono o transacción judicial en los procesos pendientes en que el municipio sea parte; 6.º, la aprobación del plan de urbanización y ensanche; 7.º, la realización de obras públicas cuyo valor exceda de 300.000 escudos; 8.º, la petición al Gobierno de declaración de utilidad pública y urgencia de una expropiación; 9.º, la municipalización de servicios; 10.º, la concesión de exclusivas; 11.º, la concesión de servicios públicos o de obras públicas de valor superior a 500.000 escudos; 12.º, la creación de nuevos impuestos o tasas o el aumento de los existentes; 13.º, la emisión de empréstitos; 14.º, la aprobación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios, y 15.º, la organización interna de los servicios municipales.

Necesitan aprobación del Gobierno, para ser efectivos, los acuerdos siguientes: 1.º, las disposiciones o reglamentos referentes a policía sanitaria o tránsito por la vía pública; 2.º, los que impliquen la realización de obras públicas cuyo valor exceda de 300.000 escudos; 3.º, los que concedan servicios públicos u obras públicas de valor superior a 500.000 escudos; 4.º, los de municipalización de servicios; 5.º, los que establezcan exclusivas de abastecimiento al público; 6.º, los referentes a la instalación de generadores de energía eléctrica; 7.º, los empréstitos, y 8.º, los que tengan por objeto la organización interna de los servicios municipales.

3.º *Funcionamiento*.—La Cámara o Ayuntamiento celebra una sesión ordinaria cada mes y las extraordinarias que sean convocadas por el Alcalde. En las sesiones ordinarias pueden discutirse los actos realizados por el Alcalde en su gestión, y los acuerdos resultantes de esta discusión serán sometidos a examen del Ministerio del Interior. Es curioso un precepto contenido en el Código administrativo, según el cual, cuando un vereador perturbe repetidamente el funcionamiento de las sesiones, revelando falta de espíritu de colaboración y haya sido

llamado al orden más de tres veces por el Presidente, la Cámara podrá sancionarle separándole del cargo (17).

3) *Directores de servicios.*—En la elaboración de sus decisiones y en la ejecución de todos los actos de administración, el Presidente de la Cámara municipal será secundado por los Directores de servicios. Compete a éstos: 1.º, dirigir todos los servicios comprendidos en la respectiva Dirección y supervisar los actos en ellos efectuados; 2.º, someter a despacho del Presidente, debidamente instruídos e informados, los asuntos que dependan de su resolución; 3.º, recibir y hacer distribuir por las Secciones la correspondencia; 4.º, proponer al Presidente todo lo que sea de interés al municipio y a los servicios a su cargo; 5.º, colaborar en la elaboración de las bases del presupuesto municipal, en el proyecto anual de actividades municipales y en la memoria de administración; 6.º, estudiar los problemas que se le encarguen y proponer las soluciones adecuadas; 7.º, promover la ejecución de las órdenes y decisiones del Alcalde y de los acuerdos del Ayuntamiento en las materias concernientes a su servicio; 8.º, relacionarse directamente en asuntos de su competencia, por delegación del Presidente, con autoridades y oficinas públicas, y 9.º, asistir a las reuniones de la Cámara para prestar todas las informaciones y aclaraciones que les sean pedidas por intermedio del Presidente.

4) *Administradores de barrio.*—La organización se complementa en cada barrio de los que existen en la capital con un Administrador de barrio, que puede ser sustituido por el secretario de la respectiva administración. Su competencia comprende, siempre bajo la inspección del Gobernador civil de la provincia, las facultades propias del Presidente de la Cámara, excepto las relacionadas con el funcionamiento de ésta, así como atribuciones de policía e incluso algunas de carácter civil, como son las correspondientes a ciertos juicios de desahucio.

Sin perjuicio de los rasgos originales del sistema, el carácter que se da al Presidente de la Cámara, como magistratura

(17) *Código administrativo*, art. 101.

de amplios poderes, y la institución de los Directores de servicios, exclusivamente técnica, recuerdan el gobierno por gerente de algunas ciudades americanas.

D) COPENHAGUE (18)

a) *Antecedentes y caracteres generales.*—La norma de autogobierno local, proclamada en principio por la primera Constitución de 1849, se ha visto en la realidad sumamente limitada a través de diversas disposiciones sobre administración local dictadas por el Gobierno.

Sin embargo, esta orientación ha servido de fundamento al régimen especial que disfruta la ciudad de Copenhague, que arranca de una disposición de 4 de marzo de 1857, modificada en 18 de marzo de 1938, que, conjuntamente con otras normas dictadas por el Poder central, han contribuido a formar los Estatutos de la capital danesa. La Constitución de Copenhague se halla incluida en la Ley constitucional danesa de 5 de junio de 1953, que, por lo que se refiere a la Administración central, proclama el derecho de las municipalidades a dirigir sus propios asuntos, bajo la supervisión del Estado.

Según la Constitución vigente, la Corporación municipal de Copenhague consta de un Consejo ejecutivo (Magistrat) y un Consejo de la ciudad (Borgerrepraesentation). El Consejo de la ciudad, cuyos miembros se eligen directamente por los electores, es la autoridad designada para aprobación de los asuntos municipales, en tanto que el Consejo ejecutivo, compuesto por los Alcaldes y concejales, elegidos todos por el Consejo de la ciudad, forma el Poder ejecutivo. Como señala Axel Holm, comparados con las instituciones del Poder central, el Consejo de la ciudad corresponde al Parlamento, y el Consejo ejecutivo, al Ministerio.

(18) Sobre la organización de Copenhague, véase AXEL HOLM, *A. Textbook on Local Government of Copenhagen*, 1954. Del mismo autor puede consultarse el estudio publicado en ROBSON, *ob. cit.*, parte II, págs. 229 y ss.

b) *Consejo de la ciudad.*—Se compone de 55 miembros, elegidos mediante sufragio directo, por cuatro años, verificándose la elección por listas, representativas cada una de ellas de los diversos partidos. Para las discusiones dentro del Consejo de la ciudad funcionan los Comités, exponiendo los representantes de las distintas minorías sus puntos de vista. Se adoptan los acuerdos por simple mayoría de los Consejeros presentes, requiriéndose mayoría absoluta de toda la Asamblea para la elección de Presidente y para otras designaciones individuales.

A las sesiones del Consejo de la ciudad pueden asistir los Alcaldes y concejales, e incluso tomar parte en las discusiones, estando obligados, respecto a las mociones que interesen a su respectiva competencia, a emitir informe. La primera reunión de cada mes se reserva especialmente para responder a las preguntas que puedan formular los consejeros. Conviene destacar una nota peculiar, como correctivo de los excesos del parlamentarismo: el tiempo para formular y contestar las preguntas se limita a diez minutos.

c) *Consejo Ejecutivo.*

1) *Organización.*—El Consejo ejecutivo (magistraten) se compone de un Alcalde principal (overborgmester), cinco Alcaldes (Borgmestre) y cinco concejales (raadmaend), todos elegidos por representación proporcional cada ocho años por el Consejo de la ciudad.

El cargo de Alcalde o de concejal es incompatible con el de miembro del Consejo de la ciudad, razón por la cual si un consejero es elegido Alcalde o concejal tendrá que renunciar a su cargo como tal consejero. No obstante, en la actualidad la mayoría de los Alcaldes y los concejales son designados entre los consejeros de la ciudad.

Los Alcaldes perciben sueldos y tienen derecho a pensiones de retiro. El sueldo del Alcalde principal es de 25.000 coronas, al que hay que agregar ciertos emolumentos adicionales o pluses, que forman con aquél un total de 43.600 coronas. Además, tienen asignada una cantidad para gastos de repre-

sentación que se elevan a 4.800 coronas. Los cinco Alcaldes tienen el sueldo de 22.000 coronas, que, con las remuneraciones adicionales, forman un total de 39.000 coronas. Los concejales perciben una gratificación de 6.600 coronas. Agregando los pluses adicionales, totalizan 11.600 coronas. No tienen derecho a pensión.

2) *Funcionamiento.*—Los Alcaldes y concejales tienen una doble actuación: como cuerpo deliberante, mediante decisiones colectivas adoptadas por todos ellos, y como jefes de cada uno de los Departamentos de la Administración municipal, al frente de los cuales se hallan el Alcalde principal y los restantes Alcaldes. Los asuntos relativos al municipio en general, tales como la votación del presupuesto anual, los reglamentos de los servicios o aquellos asuntos que afecten al mismo tiempo a más de una rama administrativa o sean de vital importancia, son competencia exclusiva del Consejo ejecutivo y requieren resolución colectiva de éste. Independientemente de esto, cada Departamento es competente para resolver las cuestiones referentes a los servicios que le están encomendados.

d) *Relaciones con el Poder central.*—La Ley constitucional, al expresar el principio del autogobierno por las Corporaciones locales, consigna que este derecho, bajo la supervisión del Estado, será establecido por ley. En Copenhague, esta función revisora es desempeñada por un «lord lieutenant» (overpraesident), cuyo cargo data de la Corte de 1671, cuando los Alcaldes de la ciudad eran elegidos por el Rey. Al instaurarse los principios democráticos en el pasado siglo, el cargo perduró como Presidente del Consejo ejecutivo. A partir de 1938 el «lord lieutenant» abandonó la Corporación, quedando como superintendente del Estado. En tal concepto tiene derecho a solicitar informaciones y negociar con la Corporación, así como a asistir a las reuniones del Consejo de la ciudad y del Consejo ejecutivo. Si la Corporación adopta una decisión que a juicio del «lord lieutenant», excede de su competencia, o es contraria a la ley o dificulta la ejecución de un acuerdo que interese al municipio, el mencionado magistrado informará al

Home Office, quien decidirá después de oída la Corporación si la decisión debe ser anulada.

Como puede verse, existe una clara dependencia de la Administración local respecto a la Administración central, que se acentúa en el aspecto financiero, puesto que los impuestos municipales y las normas administrativas para la recaudación son fijadas de antemano por el Poder central.

E) ESTOCOLMO (19)

a) *Precedentes*.—Desde tiempos muy antiguos Estocolmo ha gozado de un régimen distinto del resto de las ciudades suecas. Se remonta al siglo XIII una antigua ley dictada especialmente para Estocolmo, conocida con el nombre de Carta de Björkö. La administración de la ciudad fué confiada a un Consejo el cual, según disponía la Ley municipal de Magnus Eriksson (1350), estaba compuesto de seis burgomaestres y treinta consejeros, de estos la mitad suecos y la mitad alemanes, si bien la representación alemana fué abolida en 1471.

El régimen especial de capitalidad se ha apoyado siempre en el hecho de ser Estocolmo sede de los órganos del Poder central. En efecto, ya una antigua Carta de privilegios a la ciudad, que data de 1436, mencionaba oficialmente a la ciudad que nos ocupa como capital de la Monarquía, designación confirmada definitivamente en 1634.

A fines del siglo XVII el «Consejo» fué reorganizado, experimentando posteriormente nuevas transformaciones hasta que en 1862 Estocolmo recibe Estatutos orgánicos que, en gran parte, están todavía vigentes. Como otras capitales, a partir del presente siglo Estocolmo ha experimentado un extraordinario desenvolvimiento. De 330.000 habitantes en 1900, pasa a 590.000 en 1940 y en 1952 a 760.000. Si contamos los grupos anexionados últimamente, por ejemplo Spanga (enero 1949),

(19) GUNNAR HECKSCHER y PER HOLN, en ROBSON, *ob. cit.*, parte II, páginas 547 y ss. *Stockholm, Cité des eaux. Aperçu municipal. s/f.*

que forman el llamado «Gran Estocolmo», la población pasa del millón de habitantes.

b) *Organización actual.*—Los organismos que constituyen la administración especial de Estocolmo son: El Consejo municipal, el Colegio de la ciudad y el Comité de consejeros cívicos.

1) *Consejo municipal.*—Consta de 100 miembros elegidos por sufragio universal mediante el sistema de representación proporcional por todos los ciudadanos, —hombres y mujeres— inscritos en el censo. El mandato de los consejeros dura cuatro años, y tienen condición de elegibles las mujeres.

El Consejo municipal se reúne por lo menos una vez al mes; elige un Presidente y dos Vicepresidentes que han de pertenecer al Consejo. Su competencia se concreta a los asuntos de mayor importancia, tanto en el aspecto orgánico como en el relativo a la aprobación de los presupuestos y planes financieros.

2) *Colegio de la ciudad.*—Ocupa el lugar más destacado dentro de los órganos administrativos municipales. Consta de doce miembros elegidos por el Consejo municipal, quien designa además el Presidente y el Vicepresidente. Los partidos políticos están representados en el Colegio en la misma proporción que en el Consejo municipal.

El Colegio de la ciudad se reúne, normalmente, una vez cada semana. Le compete el estudio preparatorio de todas las cuestiones que hayan de ser sometidas al Consejo municipal. Además, el Colegio tiene una función de control respecto a las decisiones del citado Consejo. Por último, este organismo goza de amplios poderes para dirigir la gestión de las diferentes obras y servicios de la municipalidad.

3) *Comité de consejeros cívicos.*—Los consejeros cívicos se eligen por un período de cuatro años por el Consejo municipal. A cada uno le corresponde la gestión de una rama específica de la Administración municipal, es decir, de un Departamento administrativo propiamente dicho. Actualmente los consejeros cívicos son ocho, correspondiendo a cada uno de ellos la dirección de un Departamento administrativo.

Como puede apreciarse, los consejeros tienen una doble actuación: aisladamente, como titulares del Departamento cuya dirección se les atribuye y reunidos en un cuerpo que es designado como Comité de consejeros cívicos. Este órgano es el encargado de estudiar y preparar las medidas encaminadas al aseguramiento de un trabajo metódico y simplificado dentro del ámbito administrativo. Preside el Comité el consejero de finanzas. Este carácter, en cierto modo técnico, ofrece cierta semejanza con algunas instituciones del Derecho norteamericano, y quizá pueda verse en él cierta influencia del antiguo principio técnico-autoritario del Derecho alemán.

4) *Departamentos administrativos*.—Los Departamentos administrativos cuya dirección corresponde a los consejeros, son los siguientes: 1) Finanzas; 2) Personal; 3) Propiedades inmobiliarias; 4) Construcción y planes urbanos; 5) Industrias; 6) Asuntos sociales; 7) Asuntos culturales y 8) Higiene y servicios sanitarios. De estos Departamentos dependen 50 Comisiones aproximadamente, cuya presidencia, en las más importantes, es ejercida por un consejero cívico. Los miembros de las Comisiones son designados generalmente por el Consejo municipal.

c) *Dependencia de los órganos locales respecto al Poder central*.—Existe un Gobierno general de Estocolmo que ejerce en la capital el control administrativo del Estado. En esto se diferencia el régimen especial de Estocolmo del vigente en el resto de las municipalidades, en las cuales dicho control es ejercido por las Prefecturas.

F) WASHINGTON (20)

a) *Antecedentes*.—El régimen especial de la ciudad de Washington es consecuencia del sistema federal que rige en los Estados Unidos de América del Norte y encuentra su fun-

(20) Sobre la capital federal pueden verse las referencias que hacen los autores norteamericanos, por ejemplo: MUNRO, W. B., *The Government of the*

damento en el artículo primero de la Constitución. Era necesario sustraer a la capital federal la influencia que sobre la misma pudiera ejercer cualquier Estado. Para lograr este fin, en 1778 y 1779 los Estados de Maryland y Virginia, cedieron una pequeña parte de sus territorios respectivos para constituir sobre ella el Gobierno federal, siendo aceptadas las cesiones por Ley del Congreso de 16 de julio de 1790, formándose así el distrito de Columbia. En 1800 se constituyó la Administración central en la ciudad de Washington, dividiéndose el distrito, por Ley de 26 de febrero de 1801, en dos condados: el de Washington y el de Alexandría correspondientes, respectivamente, a las cesiones verificadas por Maryland y Virginia, situación que se altera en 1846 al decidir el Congreso la devolución al Estado de Virginia de esta última parte.

Al principio, la ciudad de Washington se rigió por su sistema de gobierno bicameral con un Mayor, nombrado por el Presidente de la Unión, hasta que en 1812 se decretó que fuese elegido por ambas Cámaras municipales y, por último, desde 1820 fué designado por sufragio directo. Este sistema no acreditó la necesaria eficacia, siendo objeto de sucesivas reformas en 1871 y en 1874, regulándose definitivamente por Ley de 1 de julio de 1878.

b) *Organización actual.*—La organización actual descansa en el principio de que el gobierno del distrito federal pertenece a la competencia de los órganos del Estado. En este sentido puede afirmarse que Washington constituye una excepción a las normas generales del moderno Derecho municipal.

1) Existe una *separación entre las funciones legislativas y ejecutivas*. Las primeras son ejercidas directamente por el Congreso de los Estados Unidos, para lo cual funcionan las correspondientes Comisiones. No obstante, el Congreso puede dele-

United States, 5.^o ed., Nueva York, 1946 (especialmente los capítulos XLVI al XLVIII, págs. 757 y ss. ZINK (HAROLD), *Government of Cities in the United States*, Nueva York, 1950. Especialmente dedicado a Washington, véase: *District of Columbia Code* (Annotated), 1951. Washington, 1952, vol. I, parte I, páginas 3 a 329.

gar algunas de sus facultades (no todas) y así lo ha hecho en cierta esfera de su competencia, por ejemplo, sanidad, edificaciones, normas de policía, etc.

Para el despacho de los asuntos existe una *Comisión permanente* en cada Cámara, con el fin de preparar la legislación referente a una serie de materias que se determinan por el sistema de los poderes enumerados, entiéndase su competencia concretada sólo a los casos expresamente señalados por la ley, tales como policía de la seguridad pública, sanidad, inspección de alimentos y bebidas, Tribunales de menores, etc.

2) Las funciones ejecutivas corresponden, en principio, al Presidente de los Estados Unidos, quien delega en un «board» o Comisión, formado por tres «Commissioners», nombrados por él, de acuerdo con el Senado. Los comisionados deben prestar una fianza por valor de 50.000 dólares para garantizar las responsabilidades inherentes al ejercicio de su cargo; tienen asignado el sueldo de 5.000 dólares anuales. Uno de los comisionados habrá de pertenecer al Cuerpo de Ingenieros del Ejército, con el fin de buscar una base técnica en la dirección de las obras públicas, y deberá contar, por lo menos, con quince años de servicio activo. Los dos comisionados han de tener en el momento de su nombramiento la condición de residentes en el distrito de Columbia por un período mínimo de tres años.

3) *Departamentos*.—Cada comisionado rige un *Departamento administrativo*. Estos Departamentos son los siguientes: 1.º Obras públicas; 2.º Finanzas; 3.º Higiene, seguridad y ornato. Dentro de los Departamentos, la organización reviste extremada complejidad por la variada serie de entidades, organismos e instituciones que en los mismos se integran. Todo ello da al gobierno del distrito de Columbia un carácter fundamentalmente técnico y, por otra parte, la falta de órganos propiamente municipales, distingue este régimen del vigente en las restantes ciudades de los Estados Unidos.

G) RIO DE JANEIRO (21)

a) *Antecedentes*.—Sin entrar en detalles respecto a los precedentes de la época colonial, conviene señalar que la primitiva ciudad de San Sebastián de Río de Janeiro se destacó bien pronto por su importancia, siendo reconocida como capital en 1762, carácter que fué confirmado al proclamarse la independencia del Brasil en 1822.

Durante cierto tiempo la capital dependió de la provincia de Río de Janeiro hasta que, después de pasar por la fase de lo que se llamó municipio neutro, al advenir la república en 1889, se creó el distrito federal, sustrayéndose su territorio a la jurisdicción de los Estados federados.

b) *Organización actual*.—El gobierno del distrito federal de Río de Janeiro tiene lugar por un órgano que ejerce la función ejecutiva: el Alcalde, y otro al que corresponde la función legislativa: el Consejo de la ciudad.

1) *Alcalde*.—El Alcalde es designado por el Presidente de la República, quien también puede separarle libremente. En este punto se separa el régimen de Río del resto de los concejos brasileños, a los que se permite elegir su Alcalde, si bien la Constitución de 1946 somete la elección de Alcalde a la aprobación del Senado federal.

En realidad no hay una perfecta discriminación entre las facultades ejecutivas y legislativas por lo que se refiere a la figura del Alcalde, puesto que éste puede dictar decretos, ordenanzas, instrucciones y reglamentos, e incluso bloquear la actividad del Consejo por medio de su facultad de veto frente a las resoluciones de este último. Este derecho del Alcalde perfila dicha magistratura con fuertes caracteres, y en la práctica ha dado lugar a frecuentes tensiones entre el órgano ejecutivo y el Consejo de la ciudad.

(21) Véase JOSÉ ARTURO RÍOS, *Río de Janeiro*, en ROBSON, *ob. cit.*, II parte, págs. 489 y siguientes.

La competencia del Alcalde es bastante extensa. En primer término es representante legal del distrito federal, y, como tal, puede adoptar acuerdos y concertar contratos, en este caso con el referendum del Consejo. El Alcalde dirige y controla los servicios públicos municipales. Para ello dispone de amplias facultades, lo mismo en el aspecto financiero (recaudación de impuestos, empréstitos, etc.), que en el administrativo (conservación de las propiedades públicas del distrito, fomento de planes de urbanismo, etc.). En la administración del distrito federal colaboran con el Alcalde, un Secretario y cinco Secretarios generales, cada uno de los cuales tiene asignado un determinado Departamento.

2) *Consejo de la ciudad.*—Se compone el Consejo de cincuenta concejales, elegidos por los ciudadanos del distrito mediante emisión de sufragio directo.

El Consejo ejerce, como queda dicho, facultades legislativas, sin perjuicio de los poderes que en esta esfera de acción se conceden al Alcalde. Este tiene obligación de informar al Consejo sobre su actuación y de rendir cuentas respecto a su gestión económica. Del mismo modo pueden asistir al Consejo los Secretarios cuando las circunstancias lo requieran.

JOSÉ LEAL FUERTES

Jefe del Negociado de Estudios Municipales del Ayuntamiento de Madrid.