

### III. SECCION INFORMATIVA

#### A) CRONICAS

## Realidades pasadas y presentes del Gobierno local en Grecia <sup>(1)</sup>

### I

1. El Gobierno local tiene en Grecia antecedentes muy lejanos. Sin remontarse hasta las peculiaridades de las ciudades antiguas, se ha podido observar una continuidad de vida comunitaria más o menos autónoma en todo el territorio, continental o insular, que forma la actual Grecia, bajo las dominaciones sucesivas: romana, bizantina, franca, veneciana y, en fin, la del Imperio romano.

Las libertades y privilegios, reconocidos a las villas sometidas por los últimos emperadores romanos, han podido sobrevivir y desarrollarse a la sombra de los diversos poderes políticos y en el seno de una Administración a veces respetuosa con las libertades locales, y otras despótica. El fenómeno se concreta y adquiere características particulares bajo la dominación otomana. En ella la organización municipal griega no estaba regulada por normas provenientes del Poder central, y la designación de las autoridades locales se hacía por acuerdo popular. La tradición más imaginativa sostiene que estas elecciones se hacían por la Asamblea del pueblo, reunido en el interior de la iglesia o a la sombra de un árbol. Cualquiera que sea su origen, lo cierto es que el modo de elección variaba de región a región, de Municipio a Municipio. Además, las elecciones eran unas veces directas y otras indirectas. Se pueden, sin embargo, extraer los siguientes rasgos comunes: el sufragio era siempre público, no secreto. También se trataba en todas partes de constituir un órgano colegial, un Consejo «de ancianos» o «de notables», que decidían

---

(1) Extracto de la Comunicación presentada por el Profesor Phédon VEGLERIS, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Atenas, a la Asociación Internacional de Ciencia Política, en el Congreso de Roma

por mayoría de votos; finalmente, el mandato tenía siempre muy corta duración, aproximadamente un año, salvo renovación o aplazamiento de la elección.

2. Si sería atrevido afirmar que la estructura del Municipio, que sucedió a la esclavitud de las ciudades antiguas, ha conservado a través del tiempo y hasta el reconocimiento de un Estado griego nacional, características esencialmente invariables, al menos se podrían extraer algunos rasgos más sobresalientes examinando especialmente el fenómeno municipal bajo los cuatro siglos de la dominación turca.

Primeramente se ha de destacar el carácter consuetudinario de los rasgos que estructuran los Municipios. Además, hay que señalar la naturaleza político-religiosa de la actividad municipal. Finalmente, se ha de hacer constar la ausencia de integración de estos Municipios en el poder político-nacional e incluso, a veces, su oposición radical a este poder. Por eso no es de extrañar que para muchos, los Municipios meditaron, prepararon y organizaron la Revolución de 1812, a medida que el Imperio otomano iba hacia su decadencia.

A estas constantes hay que añadir aquellas que se refieren al suelo y al clima, las cuales bastará enumerar: división y aislamiento de sus lugares habitables, a causa de la naturaleza montañosa del suelo en gran parte del territorio; ausencia o estado primitivo de las vías de comunicación; penuria y pobreza en las tierras cultivables y en los pastos; fuerte inclinación del terreno; clima árido con algunas lluvias torrenciales, que hacen insoluble el problema del agua, y además disputas por la posesión de las escasas fuentes. He aquí algunas de las razones que explican la falta de unidad municipal y la necesidad para sus habitantes de agruparse en pequeñas aglomeraciones en la lucha contra una naturaleza hostil o parsimoniosa.

## II

1. El reconocimiento de un Estado griego bajo la supremacía del Sultán (1828) y la constitución de un gobierno en forma de monarquía hereditaria absoluta (1832), señalaron el fin del Municipio que se acaba de describir.

Los primeros organizadores de este Estado soberano fueron los bávaros. No es probable que estos ignorasen las instituciones locales y consuetudinarias establecidas en el país griego y aprobadas en

el transcurso de los siglos, pero lo cierto es que por circunstancias políticas no se tuvieron en cuenta dichas libertades en la organización del nuevo Estado. Por otra parte, esta nueva organización se inspiró en la organización administrativa francesa, cuyo resultado fué que una de las primeras leyes del Reino (1833) decretó la división del territorio nacional en diez Departamentos; dirigidos cada uno por un Prefecto, representante directo del Gobierno, y en cuarenta y dos distritos o provincias, y anunció la institución inmediata de Municipios, es decir, *dèmes*, cuya extensión territorial sería exactamente fijada.

Una Ley promulgada a fin del mismo año formuló la Carta de la Organización municipal. Dicha Ley preveía la creación de Municipalidades o *dèmes* (término que había sido tomado de las instituciones de la ciudad antigua) de tres clases, según que el número de habitantes agrupados en la Municipalidad fuese al menos de diez mil o estuviese entre dos y diez mil, o, finalmente, fuese inferior a los dos mil. A la cabeza de cada Municipalidad había un Consejo, presidido por un Alcalde, representante a la vez de la Municipalidad y Agente del Estado. La designación de los miembros del Consejo municipal (en número de 18, 12 ó 6, según la clase de Municipalidad) se hacía por sufragio directo, pero el Cuerpo electoral era sumamente restringido. En cuanto a la designación del Alcalde, se hacía por una combinación del procedimiento de elección indirecta y de nombramiento. Un Colegio electoral designaba tres candidatos, entre los que, el Rey para las Municipalidades de 1.<sup>a</sup> clase, y el Prefecto para las otras, nombraba al Alcalde. Por otra parte, la duración del mandato, tanto del Alcalde como de los Consejeros municipales, se fijaba en nueve años. Los Consejos, sin embargo, debían renovarse cada tres años en un tercio de sus miembros. Además, el Rey o el Prefecto podían, discrecionalmente, destituir al Alcalde o disolver el Consejo municipal, sin procedimiento formal.

Por aplicación de este sistema se instituyeron 442 Municipalidades (de ellas 27 de 1.<sup>a</sup> clase, 356 de 2.<sup>a</sup> y 59 de 3.<sup>a</sup>). Los Alcaldes que recibían su autoridad prácticamente del Poder real, fueron los elementos claves de la Administración local. El sistema de Administración local era colegiado en los términos de la Ley, pero en la realidad el poder lo ostentaba el Alcalde.

La Constitución de 1864, votada a raíz de la caída del Rey Otón, proclamó el sufragio universal, tanto en materia legislativa como en materia municipal (art. 105).

2. Este sistema de Administración local, insituído por la Monarquía absoluta, ha sido muy criticado en sus premisas, a pesar de recoger el sufragio universal y directo. Se le reprocha:

a) Haber sacrificado toda la tradición étnica y autóctona por la uniformidad y simetría formal de un sistema racional.

b) Haber basado el Gobierno local en una concepción burocrática.

c) Haber «dado muerte a la aldea», célula de vida en común. Haber, en una palabra, trasplantado, sin discernimiento, instituciones provenientes del Oeste, en un suelo con caracteres distintos.

3. Una importante reforma de las instituciones locales se realizó en 1911. Fué obra del partido liberal. El motivo determinante de esta reforma era de orden político: se trataba de disminuir el poder adquirido por los Alcaldes, a raíz del sistema de 1833.

El rasgo principal de la reforma realizada por la Ley de 1911-1912 es la restauración del Municipio al lado de la Municipalidad o *dèmes*; más exactamente, la consagración de dos tipos de administración local, la de la Municipalidad (o *dème*) y la del Municipio (o comunidad), formando entidades locales paralelas del mismo grado, y con una esfera de actividad autónoma idéntica, repartiéndose el territorio nacional. Es Municipalidad o *dème*, según esta Ley, toda cabeza de partido del Departamento o toda villa de 10.000 habitantes en adelante. Se consideró como Municipio todo poblado con 300 almas estables, que tuviera escuela primaria, y a condición de que la mitad de sus habitantes electores manifestasen este deseo por una petición dirigida al Prefecto y transmitida al Ministro de Gobernación. Se quería con ello reconocer un verdadero derecho de autonomía local a toda aglomeración individualizada y estable (no nómada), siempre que ella desease dicha autonomía.

Las diferencias entre *dème* y Municipio eran principalmente de tipo administrativo. El *dème* era administrado por tres órganos: el Consejo municipal, el Alcalde y una Comisión municipal. Al Municipio se le dotó de una organización más simple: El Consejo comunal, y el Presidente del mismo, elegido entre los miembros de este Consejo.

La reforma de 1911 no tocó al sistema de administración regional. El Prefecto seguía siendo la principal personalidad del Departamento, pero los poderes de control del Prefecto sobre las deliberaciones de los Consejos municipales comunales, fueron considerablemente reducidos.

4. La Ley de 1911-1912, enmendada en diferentes ocasiones en las

décadas siguientes, fué objeto de revisión en los años 1951 a 1954. El Decreto-ley 2.888 de 1954, intitulado «Código Municipal y Comunal» —que ha reemplazado enteramente al de 1911-1912, salvo en la materia relativa a los impuestos y tasas locales—, es el que constituye la Carta de la Administración local en la hora actual. El nuevo Código municipal no ha modificado las líneas esenciales de la reforma de 1911. Sin embargo, el Código aportó ciertas modificaciones al sistema de 1911, de las que las más esenciales son las siguientes:

a) Las condiciones exigidas para el reconocimiento de un Municipio son más duras: en adelante es preciso que se trate de una población estable individualizada de 500 almas y con el consentimiento expreso de los dos tercios de los habitantes; pero es preciso, además, que el poblado tenga recursos suficientes para poder erigirse en Municipio autónomo. Con ello se disminuye en parte la concepción del «derecho al *self-government*» que presidía la Ley de 1911-1912.

b) Se realiza una reforma del régimen de elecciones municipales, con el fin de defender el principio de legalidad republicana.

c) La competencia general de las autoridades locales en materia de asuntos de interés local, se refuerza por una enumeración de materias en donde esta competencia es exclusiva frente a las autoridades centrales.

d) Disminuye el control del Prefecto en materia de deliberaciones de los Consejos; pero, por el contrario, aumenta su poder en materia presupuestaria: se le reconoce principalmente el poder de reducir los proyectos de gastos excesivos, en relación a las necesidades más urgentes de la entidad local.

e) Finalmente, merced a una nueva reglamentación de las empresas municipales o comunales de carácter industrial o comercial, y por la participación de las entidades locales en empresas privadas, el Código se esfuerza por animar a estas entidades, ya a la agrupación de sus recursos en vistas a trabajos de interés común, ya dándoles iniciativas a fin de acrecer sus ingresos.

### III

1. Veamos ahora algunas indicaciones sobre las realidades de este Gobierno local así reglamentado. La aplicación de la reforma

de 1911 redujo el número de Municipalidades o *dèmes* a 40, y creó 4.757 Municipios en una población que apenas sobrepasaba los cinco millones. En vísperas de la segunda guerra mundial, las cifras eran, respectivamente, de 73 y 5.618. Al acabarse la guerra, el número de *dèmes* era de 218 y el de *comunas* permanecía prácticamente estable (4.757). Las cifras actuales (con relación al 31 de diciembre de 1957) son: 225 *dèmes*, 5.756 *comunas*, repartidas en 50 Departamentos y en una población total de 7.632.801 habitantes.

El Código municipal de 1954 concede al Ministro de Gobernación el poder de suprimir o fusionar las distintas entidades locales.

Es una realidad que 752 Municipios, de un total de 5.756, tienen unos recursos anuales inferiores a 15.000 dracmas y que los recursos de 1.462 oscilan entre 15.000 y 40.000. Si se tiene en cuenta que la suma de 15.000 dracmas es un poco superior a la que se exige para remunerar los servicios de un Secretario municipal, es evidente que todos estos Municipios no pueden realizar más que una actividad muy reducida, cuando no es prácticamente nula.

Señalamos además, que existen en estos momentos alrededor de 200 uniones de Municipios y Municipalidades, legalmente fundadas, con el fin de ejecutar trabajos de irrigación, conducción de aguas, defensa contra las inundaciones, embellecimiento de poblaciones y policía municipal.

2. La opinión más extendida atribuye a la escasez de medios económicos de la mayoría de las entidades locales su escaso rendimiento.

Así, la escasez de recursos locales y la situación económica precaria o nula de los Municipios son fenómenos que atañen al país y a la razón de ser del Gobierno local. A estos casos nos vamos a referir a continuación, para concluir:

a) Primeramente es el mismo dominio de la actividad social de las entidades locales el que disminuye como consecuencia de una centralización que se hace a su costa, ya de una descentralización que se persigue al margen de ellas. El movimiento centralizador, en su forma más simple y directa, consiste en la multiplicación de Departamentos ministeriales y en el aumento de funcionarios pertenecientes a dichos Departamentos. Más importante aún nos parece en este sentido la descentralización que se realiza al margen de las colectividades locales, por la constitución de establecimientos públicos. Estos establecimientos, en número creciente cada día, realizan una gran

parte de las actividades sociales correspondientes a las entidades locales.

b) Hay que añadir a los casos de inacción de las entidades locales, el procedimiento que ha puesto en vigor el legislador para ayudar a los pequeños agricultores y colonos, convertidos en propietarios como consecuencia de las expropiaciones masivas realizadas a raíz de la reforma agraria, comenzada en 1917. Esta ayuda se ha realizado a través de «Cooperativas agrícolas». Todo el crédito agrícola se ha dirigido hacia estas Cooperativas y ha dejado al margen a los organismos que habrían podido ser los agentes naturales para realizar estos problemas.

c) Las donaciones o legados establecidos en favor de los Municipios son cada vez más raros. Por otra parte, existe una presunción de que los legados serán en favor del Estado cuando las cláusulas testamentarias sean oscuras o ambiguas.

d) La existencia de Municipios muy pequeños es un absurdo y proviene del liberalismo utópico de la Ley.

e) No hay que desconocer la fuerza y la legitimidad de una concentración que se impone imperiosamente por los progresos de la técnica y las necesidades de su aplicación.

f) La indiferencia y la incuria local es un fenómeno que va a la par con la ineficacia de los servicios regionales o centrales. Es difícil decir, de una manera general, si la intervención del Estado en la solución de los problemas puramente locales es un producto de la misma centralización o refleja un estado de espíritu persistente y difícil de vencer.

La realidad es que el Gobierno local representa un valor digno de ser defendido, constituye un modo de gestión de las necesidades sociales, apreciadas en principio sin consideración de clase, y que deben aprovechar, sin discriminación, tanto a las generaciones presentes como futuras. No se puede dejar de ver con recelo el hecho consistente en poner cada vez más los procedimientos y las prerrogativas del Derecho público al servicio de intereses puramente privados, mediante la institución inmotivada del establecimiento público, con miras individuales separadas del bien común. En esto es donde reside, a nuestro parecer, la raíz del problema más grave de nuestro Gobierno local en la hora actual.