

II .- EXTRANJERO

EL RÉGIMEN LOCAL EN GRECIA

Por JORGE SAKELLARIAIS

Miembro del Ministerio del Interior de Grecia.

SUMARIO: I. NOTAS HISTÓRICAS.—II. EL RÉGIMEN LOCAL VICENTE.—*Posición constitucional.—Posición legal del Gobierno local.—Ingresos de las Entidades locales.—Funciones del Gobierno de las Entidades locales.—Relaciones con el Gobierno central.*—III. CONCLUSIONES.

I.—NOTAS HISTÓRICAS

Son muchos los factores con influencia en el tipo de régimen local que desarrolla un país y en la medida de autonomía que se permite a las manifestaciones del mismo. Entre los factores más importantes se hallan las características físicas, la situación y el desarrollo político y constitucional del país.

El desarrollo histórico del país influye tanto en el tipo de institución municipal que en él se desarrolla como el panorama político sobre el que ésta se monta.

El régimen local griego tiene raíces profundas en el pasado. Tan importante es el reflejo del pasado en el presente en esta materia, que es imposible comprender el segundo sin el primero; lo que indica la absoluta necesidad de hacer un breve resumen de los puntos más importantes de aquél.

a) Desde tiempo inmemorial la unidad geográfica y social básica —el átomo indeseintegrable— de la vida griega ha sido el establecimiento. Consiste éste en un número de familias que viven en un grupo de casas construidas unas junto a otras en una unidad física completa. Para ganarse la vida sus habitantes labran el campo o pastorean el ganado más allá de los confines físicos del establecimiento, en campo que les pertenece a ellos privadamente o a la organización comunal. Este campo es parte integrante del establecimiento. En tiempos remotos, y aún hoy, muchos de ellos estaban fortificados para fines de defensa. Otros estaban situados en lugares casi inaccesibles en las montañas. Incluso hoy, un gran número están aislados geográficamente del resto del mundo. Naturalmente, esto se predica únicamente respecto de las zonas rurales de Grecia. Pero Grecia, a través de su historia, ha sido básicamente rural, y hoy mis-

mo, a excepción de la zona de Atenas-El Pireo, sigue siendo una nación rural. El área de la capital, con cerca de dos millones de habitantes, recuerda a las zonas urbanas del Occidente europeo, completamente distintas de las del resto de Grecia.

b) Una de las instituciones políticas típicas de la historia del mundo es la ciudad-estado (polis, demos) de la Grecia clásica. El mismo término «democracia» muestra su origen griego. Esta ciudad-estado estaba formada frecuentemente por un número de establecimientos contiguos geográficamente y organizados en unidad de gobierno, bien por conquista, bien por el deseo de unión para fines económicos o de defensa. La ciudad de Atenas, por ejemplo, al principio del siglo V antes de Jesucristo, comprendía íntegramente toda la zona del Atica.

«Metrópolis» era el antiguo nombre griego del pueblo madre, normalmente el mayor y que ejercitaba un caudillaje político sobre los demás establecimientos. Existen pruebas de que cada establecimiento tenía representación en el Consejo central y alguna independencia administrativa, siendo una unidad para determinadas funciones estatales, tales como las levadas militares y financieras en caso de guerra. La ciudad-estado griega experimentó una decadencia gradual durante el período de las ocupaciones macedónica y romana, aproximadamente entre los años 350 antes de Jesucristo y 330 de la Era cristiana. Pero no hay la menor duda de que realizaron muchas funciones de gobierno local con autonomía relativa, aunque bajo los ojos vigilantes del soberano extranjero.

c) La instauración de la capitalidad del Imperio romano en Constantinopla, en el año 330 de la Era cristiana, marca el comienzo del período bizantino. Desde esta época, la forma grecorromana de gobierno local fué transformada. Los dogmas y la organización cristianos transformaron la naturaleza de la comunidad griega. En vez de agruparse sobre la base de individuos viviendo en áreas geográficas —lo que constituía el modelo clásico—, la comunidad vino a ser una persona invisible, incorpórea y espiritual, real tan sólo en la forma en que los bizantinos entendieron la realidad.

POLLOCK y MAITLAND dicen que la idea de comunidad como un ente legal, no existiendo, como es sabido, el derecho romano, llegó a Inglaterra a través de los misioneros griegos de los siglos V y VI, cuyos conventos se constituyeron en comunidades de creyentes, que gradualmente se transformaron en entes legales anglo-sajones, de los cuales nacieron los condados y otras corporaciones municipales de la época medieval.

Dentro de este nuevo esquema crecieron nuevos conceptos de gobierno local. Uno de ellos fué el Consejo como vehículo para el consentimiento de la comunidad como un todo; otro fué la Asamblea de todos los miembros de la comunidad cristiana para dar su consentimiento; y aún otro fué la preeminencia de las autoridades eclesiásticas, tanto

en el gobierno local como en las actividades de la comunidad. Estas ideas son típicas de la cultura bizantina.

a) El imperio bizantino concluyó su larga y fructífera existencia en 1453, con la caída de Constantinopla. En pocos años Grecia fué conquistada por los turcos, que ocuparon el país durante cuatrocientos años. Pero aunque el imperio se disolvía para la historia, las comunidades bizantinas siguieron con la religión griega ortodoxa y con su propia lengua y educación. Los turcos, principalmente interesados en medidas políticas y financieras, permitieron a estas comunidades un gran margen de independencia, pues por ser mahometanos fanáticos se mantuvieron tan lejos como les fué posible de las comunidades cristianas y de sus problemas. El contacto con los cristianos estaba casi formalmente prohibido por la costumbre religiosa; y así ocurrió que fueron los propios griegos los que tuvieron que hacerse cargo de misiones como las de beneficencia, asistencia a los indigentes, cuidado a enfermos, educación a niños (las famosas «escuelas secretas» en los sótanos de las iglesias y monasterios) y otros semejantes. Durante la ocupación turca hubo numerosas comunidades y confederaciones de comunidades locales autónomas en Grecia. Algunas de estas organizaciones llevaron a cabo extensas actividades económicas en plan cooperativo, según el cual los individuos contribuían con sus tierras y riquezas al fondo comunal, y con su trabajo a la dirección de la comunidad; después de pagar los impuestos turcos y los gastos locales, los beneficios eran distribuidos entre los propietarios de las tierras, los capitalistas y los trabajadores. Hubo además partes de Grecia que nunca llegaron a ser conquistadas a causa de su inaccesibilidad; los turcos las llamaron las «tierras ignoradas».

La base de la comunidad era la asamblea, que incluía «a todo el pueblo y oficiales públicos», a «los clérigos de la metrópoli y los muy reverendos párrocos y otros cristianos del Estado». El concilio más amplio era el sínodo, reunido en la capital del distrito. El sínodo elegía a los funcionarios comunales. Los ciudadanos importantes y sus familias, junto con los clérigos, eran los dominantes. Los poderes de estas autoridades de la comunidad incluían la administración de la propiedad comunal, la recaudación de impuestos, el nombramiento de funcionarios municipales, la administración de escuelas e iglesias, los medios de transporte, y la citación de la asamblea por la comunidad en caso de necesidad o emergencia; también administraban justicia en el ramo de lo civil. Fueron aceptados por el Gobierno turco como representantes de los pueblos. La existencia de autoridades locales y el desarrollo de la educación y religión griegas fueron factores decisivos para la adquisición de la independencia. Las escuelas y las iglesias mantuvieron viva la tradición y la cultura griegas.

e) Esta situación duró hasta el siglo XIX, fecha en la que las ideas occidentales, francesas principalmente, de centralización, fueron intro-

ducidas no sólo en la Grecia liberada, sino también en Turquía, mientras los Gobiernos locales de los pueblos griegos siguieron estando formados por Consejos electivos, los niveles superiores de la administración ejercieron una supervisión cada vez más rígida y se arrogaron funciones que antes estaban a cargo de los municipios.

La guerra de independencia griega (1821) trajo la destrucción física y económica de numerosas comunidades griegas; además, el Gobierno revolucionario siguió el sistema francés de centralización del Gobierno. El primer gobernador de la Grecia liberada, CAPODISTRIAS, trató de reorganizar los municipios, pero los «dimogerentes» (los miembros de los Consejos), aunque elegidos por los habitantes, fueron transformados en meros agentes ejecutivos del gobierno central.

f) Después de promulgada la ley de 1833, relativa al establecimiento de los *demes* (municipalidades) como unidad básica de la autonomía local, los legisladores, presionados por la necesidad, incluyeron en el artículo 6.º de la ley un precepto reconociendo la independencia de las comunidades locales y su existencia al lado de los *demes*, bajo ciertas condiciones.

Una nueva ley regulando la descentralización de las Prefecturas fué promulgada en 1899. Se estableció un Consejo de Prefectura y, además de otros poderes, se le concedió el de controlar y revisar las unidades locales de gobierno. Esta legislación fué el resultado de la creencia en la perfección de los sistemas belga y francés de control central, y no tuvo en cuenta las necesidades y problemas intrínsecamente griegos.

En 1912 toda Grecia fué dividida en *demes* (municipalidades) y comunidades.

Los poderes locales fueron descritos como «todos los relativos a los intereses locales y se confirió a los *demes* «el gobierno local de los asuntos privados locales derivados de sus funciones sociales y públicas». La ley de 1933 relativa a la Administración y Prefectura (nomos) dió amplios poderes a los Consejos de las mismas en los campos de carretera, salud pública, servicios, beneficencia, agricultura y educación.

También le fué conferido el poder de recaudar impuestos para el Gobierno local.

La Constitución de 1927 se refirió al Gobierno local de una forma amplia: los asuntos locales, dirigidos directamente por los ciudadanos, son el campo del gobierno local; el Estado no puede impedir «la iniciativa y libre acción de las organizaciones de gobierno local». En 1935, después de la derogación de la Constitución de 1927, una serie de leyes constitucionales fueron promulgadas, privando a los Gobiernos locales de todas las garantías citadas. Las elecciones locales fueron abolidas; las autoridades locales pudieron ser, en el futuro, separadas y reemplazadas por el Ministro del Interior. Las decisiones en materia de impuestos necesitaban la aprobación del propio Ministro. Y en este punto entramos

en la dictadura del general Metaxas, la segunda gran Guerra, la destrucción y gloriosa resistencia de la nación griega contra los invasores, la victoria y la ocupación, y la guerra civil, en la que el Gobierno local fué debilitado hasta el punto de que ha perdido casi todo lo que recuerda autonomía, libertad e incluso existencia.

II.—EL REGIMEN LOCAL VIGENTE

POSICIÓN CONSTITUCIONAL.

La organización y las prácticas constitucionales de un país afectan el desarrollo de las instituciones del Gobierno local, ya que determina la unidad gubernamental, bajo cuya jurisdicción opera el Gobierno local y la extensión de su control por el Gobierno. En Grecia, que tiene una forma unitaria de Gobierno nacional (tal como Inglaterra, Francia, etc.), el Gobierno local está directamente bajo el Gobierno nacional, y por lo tanto en la nación, como una totalidad, resultando un régimen uniforme dentro del sistema municipal. Por otra parte, la extensión de los poderes y la propia existencia de las instituciones de Gobierno local dependen de la forma del sistema gubernamental, tal como es definido por la Constitución.

El sistema de centralización del Occidente europeo durante el siglo XIX irrumpió en el panorama griego sin tener en cuenta los hechos de la vida griega, teniendo como resultado el resecanamiento de la unidad política más real —la comunidad local como una institución independiente, libremente actuante y autónoma—, y el entorpecimiento del Gobierno de la nación, concertándose el poder en manos de una minoría y produciendo así la inestabilidad política. Sin duda la existencia de fuertes unidades de Gobierno local añade estabilidad política a la nación. Cuanto más amplio sea el sector de asuntos de policía permitido a las autoridades locales, más deliberadamente deberán buscarse las alteraciones y, consecuentemente, más difícil será la realización de cambios drásticos y súbitos, por el mero hecho de hacerse con el control de alguno de los más altos resortes del Gobierno.

Por otra parte, la importancia del Gobierno local está generalmente reconocida por aquellos que tienen familiaridad con el sistema de Gobierno griego. Desde 1833 éste ha sido uno de los más importantes temas de discusión en las Asambleas constitucionales. Grecia pertenece al grupo de Estados europeos que ha tenido la forma liberal democrática de Gobierno según se creó en el siglo XIX, con su documento fundamental en la Constitución. Los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) están separados y estrictamente definidos en ella. En lo que se refiere a la Administración y Gobierno local, la Constitución griega de 1.º de enero de 1952 determina en su artículo 99: «La organización adminis-

trativa del Estado se basa en la descentralización y la autonomía de acuerdo con la Ley. Las autoridades municipales y comunales son elegidas por votación general.»

En este artículo se da fuerza constitucional y aplicación a dos principios de la ciencia y de la práctica administrativa: a) El principio de descentralización, y b) El principio de autonomía local o «self-government». También son reconocidas dos especies de unidades de Gobierno local: a) Municipalidad, y b) Comunidades. Para dar una mayor garantía, se define especialmente que las autoridades municipales y comunales se eligen por votación general. Se fijarán mediante leyes los detalles de la aplicación de las reglas generales de la Constitución.

POSICIÓN LEGAL DEL GOBIERNO LOCAL

En lo que se refiere a la descentralización administrativa, el Gobierno de Grecia de PAPAGOS, recientemente elegido, disponiendo de una sólida y gran mayoría de Parlamentos, ha anunciado ya que se tiende a un cambio radical dirigido a una amplia y profunda reorganización de la máquina estatal en orden al logro de una completa y total descentralización de los servicios administrativos, de tal manera, que la autoridad del Estado esté lo más al alcance posible de los ciudadanos y que los asuntos concernientes a la Administración se resuelvan lo más rápidamente que se pueda y sobre la base de una comprensión más directa de las condiciones a que ellos se refieren; los servicios centrales tendrían únicamente la dirección, supervisión y coordinación generales.

Desde este punto de vista de la Administración gubernamental, constituye una especie de descentralización la división de Grecia en cincuenta Distritos administrativos o Prefecturas, bajo un Prefecto o «nomarco» nombrado por el Gobierno después de una selección por concurso de méritos. Este sistema de selección por méritos está ahora en su quinto año de aplicación y parece que resulta de gran éxito. Disposiciones recientes han dado a los Prefectos autoridad y poder ministerial en lo que se refiere a la solución directa de asuntos dentro del área de las Prefecturas. Los servicios regionales, dependientes de todos los Ministerios, completan el cuadro y son llevados bajo la guía y la coordinación del Prefecto, que es el administrador regional del Gobierno central y que ejerce su cargo durante cuatro años, pudiendo ser seleccionado de nuevo por cuatro años más y, sucesivamente, después de un examen satisfactorio de su ejercicio.

Pero el Prefecto tiene aún otra tarea: el control del funcionamiento de las unidades de Gobierno local en el área de su Prefectura. El es virtualmente la cabeza de todos los Gobiernos locales y dentro de su jurisdicción, ejerciendo el control de Gobierno central sobre ellos.

Pero ¿cuáles son las unidades de Gobierno local en Grecia?

Toda Grecia está dividida de acuerdo con el R. D. de 17 de abril-31 de julio de 1936, que ha codificado las leyes referentes al Gobierno local, en dos clases: *a)* Municipalidad; *b)* Comunidad. Los municipales, o demes, son los Gobiernos locales de poblaciones y ciudades de 10.000 o más habitantes, o que son capital de Prefecturas o tienen Tribunales de primera instancia o que son capitales de «eparquias», estaciones termales o lugares arqueológicos. Son comunidades las corporaciones locales de pueblos y aldeas de 300 o más habitantes, con escuela elemental; desde 1946 pueden erigirse nuevas comunidades por medio de una petición hecha por la mayoría de los electores de cualquier pueblo o aldea al Prefecto, que lo emite con su informe, después de estudiada por una Comisión por él designada, al Ministerio del Interior, publicándose la decisión en la Gaceta del Gobierno. Existen hoy en Grecia 216 municipalidades y 5.746 comunidades. Según el censo de 1940, Grecia tiene una población de 7.460.203 habitantes, de los cuales el 60 por 100 vive en comunidad y el 40 por 100 en municipalidad. Existe la defendida creencia de que el número de Municipios es demasiado grande y que muchos de ellos son demasiado pequeños, tanto en población como en recursos para proveer las necesidades de la Administración local. En 1950 había aproximadamente 2.000 comunidades que no tenían siquiera Secretario.

Existen 29 municipalidades con una población superior a 20.000 habitantes; 43, que oscilan de 10.000 a 20.000, y 144, con menos de 10.000. Las municipalidades y comunidades pueden mancomunarse para realizar proyectos de construcción u obras públicas que afecten a amplias áreas con más de una unidad local. La mayoría de estos problemas de mancomunidades se refiere a carreteras, riegos, hospitales y cultivos. De 1912 a 1939 existían 163 mancomunidades en marcha y ya cercanas a la realización de los proyectos. Dichos proyectos eran los siguientes: 82 de carreteras, 24 de riegos, 14 de abastecimiento de aguas, 3 de alumbrado eléctrico, 9 de cultivos, 1 de teléfonos, 5 de obras sanitarias, 6 de cultivos agrícolas, 1 de construcción de secaderos de pasa, 1 de regularización de cursos torrentosos, 2 de mejoras de cultivo de la vid, 1 de reparación de puertos, 1 de trabajos de utilidad pública, 1 de fomento agrícola y 1 de hospital veterinario. Para la creación de una mancomunidad, después de la resolución en este sentido de los Consejos comunales y municipales afectados, el Ministerio del Interior establece por decreto la mancomunidad como entidad legal.

Organización estructural y personal.—El elemento de una municipalidad o comunidad es el Consejo, bajo la presidencia del alcalde o del presidente de la comunidad. La ley de elecciones municipales y comunales de 1950; establece que las elecciones deberán realizarse cada cuatro años, siendo directas y por medio de papeletas. Los candidatos para el Consejo son propuestos por escrito por grupos de tres electores

como mínimo, requiriéndose un pequeño depósito. Cada elector vota por medio de una candidatura, pudiendo escribir en ella también otros nombres, pudiendo votarse hasta tres cuando el Consejo conste de cinco o seis miembros; hasta cuatro, cuando son nueve, y hasta cinco, en los demás casos. Después se recuenta el número total de votos y el que corresponde a cada candidato, este último dividiendo el número total de votos obtenidos para los candidatos del grupo por el número de puestos. Los puestos se distribuyen de la manera siguiente: el total de los votos se divide por el número de puestos más uno, siendo el resultado la media electoral. El número de votos obtenidos por cada grupo se divide por esta media electoral para determinar el número de puestos correspondientes a cada grupo.

Las condiciones para votar en las elecciones locales son: veintiún años para los hombres y veinticinco para las mujeres, ciudadanía griega, residencia en «deme» o comunidad, de la que no se haya retirado por razones especiales los derechos políticos, no estar en prisión y estar debidamente inscrito en los Registros. La elegibilidad para el Consejo implica una edad mínima de veinticinco años, tanto para hombres como para mujeres; éstas, a partir de 1954, podrán ser elegidas alcalde.

Los Consejos de las municipalidades están compuestos: en municipalidades con más de 100.000 habitantes, 30 consejeros; de 30 a 100.000, 24 consejeros; de 20 a 30.000 18; de 10 a 20.000, 15; de 4 a 10.000, 10. En todos los demás «demes», 9 consejeros. En las elecciones de 1950 las municipalidades con más de 60.000 habitantes eligieron los consejeros por distritos, distritos determinados por un Comité del Ministerio del Interior. En las mismas fueron elegidos 2.559 consejeros en 216 municipalidades.

Los Consejos de las comunidades están compuestos: en las de más de 6.000 habitantes, 15 consejeros; en las de 4 a 6.000, 12; en las de 2 a 4.000, 9; en las de 1 a 2.000, 6, y en las de menos de 1.000, 5.

En las elecciones de 1950 fueron elegidos 31.810 consejeros comunales.

El alcalde es el funcionario ejecutivo y el director del «deme». No está pagado, pero percibe gastos de representación. Tiene una doble capacidad:

a) Como órgano ejecutivo del Consejo del «deme», pone en marcha las decisiones y órdenes de éste. En cierto modo, se parece más al «manager» de una ciudad americana que a un alcalde. No tiene veto, no vota en el Consejo ni preside las reuniones de éste. Aun cuando originariamente ha sido elegido como miembro del Consejo, pierde esta cualidad cuando es designado como alcalde.

b) Como representante del Gobierno central en el «deme», tiene deberes que tienen su origen en leyes, decretos y órdenes ministeriales. Por ejemplo, el alcalde está encargado de la oficina del Registro y cui-

da en general de la estadística de nacimientos, muertes y matrimonios.

Los presidentes de la comunidad son presidentes de su Consejo y son elegidos, juntamente con un vicepresidente, por los miembros del Consejo. Este presidente es el funcionario jefe de la comunidad y al propio tiempo representante del Gobierno central en ésta; como los alcaldes, no está pagado, pero disfruta de gastos de representación. Son elegidos por un período de un año en las comunidades con seis consejeros, y por dos en las más numerosas.

Antes de 1936 los alcaldes eran elegidos directamente por los votantes; de acuerdo con la ley electoral de 1950, son elegidos hoy por el Consejo y los suplentes. Son suplentes aquellos candidatos que han tenido más votos, después de los candidatos triunfantes, en el mismo número que éstos. Estos suplentes ocupan puestos en el Consejo cuando se produce una vacante o cuando alguno de los miembros debe ser sustituido por no poder actuar en asuntos que afectan a sus intereses particulares.

Los empleados son nombrados por resolución del Comité municipal o del Consejo de la comunidad, o bien por el Consejo ejecutivo de instituciones benéficas. Son cualidades necesarias para el nombramiento la ciudadanía griega, veintiuno a treinta y cinco años de edad, con algunas excepciones hasta los cuarenta y cinco, tener cumplidas las obligaciones militares, integridad de los derechos civiles, buena conducta, buena salud, no relación consanguínea ni por afinidad con el alcalde, consejeros ni presidentes de hermandades, y aprobar un examen por escrito ante una Comisión de tres miembros de la comunidad bajo la presidencia del Prefecto. Los empleados se dividen en categorías análogas a las los funcionarios de la Administración central (ley 1502/1950):

1. *Escala administrativa y fiscal*: Director general, director jefe de la Sección, secretario, agregado, oficial y subalterno.
2. *Técnicos*: Director general de obras públicas, servicios técnicos, director, diez clases de ingenieros, delineantes, técnicos electricistas, cinco categorías.
3. *Sanitarios*.
4. *Empleados de limpieza*.
5. *Empleados de transportes y conductores*.
6. *Empleados de servicios de parques y jardines*.
7. *Servicio de cementerios*.
8. *Servicios hidráulicos*.
9. *Electricidad*.
10. *Empleados de enseñanza, escuelas y bibliotecas*.

Las comunidades tienen las mismas clases, pero con un número más pequeño de categorías. Dentro de los empleados se encuentran posibilidades de tener en cuenta los títulos especiales de cada uno de ellos.

Las condiciones de trabajo son: veinticuatro horas de trabajo por semana e incompatibilidad con ocupaciones privadas ni posiciones políticas, dos años de prueba y los salarios incrementados por pluses familiares, pagas extraordinarias de dos semanas por Pascua y Navidad y asistencia médica y hospitalaria, así como de exequias fúnebres, permisos anuales y por enfermedad, así como por obligación de educación y aumentos por antigüedad, estando también especialmente reguladas las condiciones de jubilación con arreglo a sexos, edad y años de servicio. Las pensiones de retiro y viudedad se forman contribuyendo en ellas los empleados con un 2 por 100 de su remuneración mensual, que entran en el capítulo de ingresos de los presupuestos municipales, siendo pagados con cargo a los gastos de dicho presupuesto. No existe, pues, un fondo especial de pensiones, si bien existe un fondo asegurador de los empleados municipales y comunales con personalidad de derecho público, con su sede en Atenas.

Los salarios de los empleados de las comunidades están fijados de acuerdo con lo previsto en el artículo 51 de la Ley 1490 de 1950, referida al *status* de los empleados municipales y comunales.

INGRESOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

I. Son impuestos o tasas opcionales locales aquellos cuya imposición, valoración y recaudación depende únicamente del Gobierno local, requiriendo para ello la decisión del Consejo del «deme» o de la comunidad y la aprobación del nomarca; su alcance máximo está establecido por ley y los principales son: tasas sobre productos agrícolas, sobre tierras privadas de pastos, sobre pastoraes de ganado grande y pequeño en el área del «deme» o la comunidad, sobre pesca y productos de animales dentro de los límites de éstas. En cuanto a contribuciones directas, su cuantía por cabeza de familia o de personas jurídicas se fija por el Consejo municipal o comunal, de acuerdo con su capacidad contributiva, usándose normalmente este medio para la realización de proyectos concretos, tales como obras hidráulicas, recogida de desperdicios, etc., siendo análogas a estas contribuciones los repartos hechos al cerrarse el año fiscal para enjugar los déficits presupuestarios. Límite de la prestación personal: hasta diez días por año, incluyendo también el trabajo de animales. El 40 por 100 de los trabajos de las obras comunales se realiza a través de prestación personal.

II. Tasas e impuestos opcionales locales, recaudados con impuestos del Tesoro: la tasa sobre productos forestales producidos y usados en los límites locales. Máximo: el 25 por 100 del impuesto estatal.

III. Tasas locales fijas: éstas son obligatorias y, por lo tanto, no hay necesidad de decisión del Consejo ni de aprobación del nomarca.

a) Tasa sobre venta y adquisición de ganado en el territorio: hasta el

4 por 100 de su precio. b) Tasa sobre muebles e inmuebles comprados y vendidos en el territorio: hasta el 4 por 100 de su precio. c) Tasa sobre aceite de oliva y sus derivados.

IV. Arbitrios y derechos: sobre permisos de edificación, sobre anuncios en edificios privados, pesas y medidas utilizadas en lugares públicos, sobre pastos pertenecientes a la comunidad, uso de aceras y plazas, derechos sobre anuncios en circulares impresas y tablones públicos, derechos de residencia de transeúntes, arbitrio sobre mataderos municipales y mercados de ganados y derechos sobre solares y terrenos vacantes.

V. Impuestos locales permanentes, recaudados juntamente con los impuestos estatales: herencias, hojas de tabaco, bienes importados y transferencia de inmuebles.

VI. Ingresos de inmuebles municipales o comunales, obras públicas y servicios públicos. Sus límites se fijan por el Consejo. Estos ingresos incluyen los derivados del alumbrado municipal, obras hidráulicas, servicios de limpieza, mataderos, alcantarillado, mercados hortícolas, baños públicos, servicios higiénicos, cementerios, etc. La mayor parte de las comunidades tiene a su cargo tierras del Estado, que explotan únicamente como pastos, arrendando algunas de ellas a ganaderos; a veces aprovechan la madera quemándola para la obtención de carbón vegetal, o bien hacen talas para la obtención de resina. Muchos «demes» cargan excesivamente estos ingresos públicos para obtener algún provecho de ellos; los precios del agua, electricidad y derechos de cementerio son a menudo excesivamente altos. Algunas municipalidades han emprendido otras actividades para obtener ingresos, como la construcción de bloques comerciales para su alquiler, y en otras, y sobre todo entre las comunidades, se ha desarrollado la práctica de cooperativas modelos, de las cuales son miembros todos los residentes de la comunidad, dirigida por un Consejo del que forma parte el propio Consejo comunal.

FUNCIONES DEL GOBIERNO DE LAS ENTIDADES LOCALES

Las funciones locales no están específicamente definidas por la Ley. Los Consejos municipales y comunales se ocupan de todas las materias referentes al «Gobierno local», si bien es de apreciación del Gobierno central lo que debe considerarse de interés nacional y, por tanto, función del Estado. Según se deduce del examen del conjunto de los presupuestos municipales y comunales y de sus memorias anuales, el término Gobierno local parece incluir las siguientes funciones: calles, carreteras y puentes comprendidos dentro de los límites de la municipalidad o de la comunidad; abastecimientos hidráulicos, electricidad, alcantarillado, saneamiento, riego, limpieza municipal, mataderos, iluminación urbana, mercados, cementerios, parques y recreos, limpieza y aprovechamiento de residuos, baños públicos, administración sanitaria, asis-

tencia a pobres, escuelas especiales, teatro, bibliotecas y músicas, ensanches urbanos y adquisición de terrenos. Debe hacerse notar especialmente la ausencia de los servicios de policía y de bomberos, así como la de escuelas públicas, que en muchos países, y especialmente en los anglosajones, absorben la mayor parte de los ingresos locales. Estas funciones son estrictamente nacionales en Grecia desde 1920. Hay tres clases de decisiones que pueden ser tomadas por los Consejos comunales y municipales: aquellas que pueden ejecutarse inmediatamente sin necesidad de aprobación del Prefecto, y que son las que no implican gasto; aquellas decisiones que necesitan aprobación del Prefecto para su legalidad, y, por fin, las que requieren aprobación del Prefecto antes de ser ejecutadas, tales como arrendamiento de propiedades, presupuestos, balances anuales, etc. La municipalidad y las comunidades, así como las personas privadas, pueden apelar, respecto una decisión adversa, al Prefecto del Gobernador general, al Ministro del Interior, al Consejo de Estado (Tribunal supremo administrativo), dentro de los treinta días de su publicación.

Los Consejos locales actúan por votos de mayoría, siendo necesario un «quorund» de la mitad más uno de los miembros: si en tres reuniones sucesivas no hay «quorund», puede ser tomada una decisión por un tercio de los miembros. Las reuniones del Consejo se convocan por el Presidente en caso de necesidad o bien a petición de un tercio de los miembros.

Las decisiones de los Consejos locales se ejecutan en un plazo de quince días por los alcaldes y los presidentes de comunidades que legalmente son los jefes del Gobierno local.

En las municipalidades existen Comités municipales, elegidos por los miembros del Consejo, incluyendo al alcalde como presidente.

Los Comités municipales supervisan el funcionamiento de los servicios administrativos y económicos de la municipalidad, preparan los informes anuales y, con la asistencia del alcalde, deciden sobre la disposición de las cantidades que figuran en el presupuesto para gastos imprevistos, hacen préstamos en las condiciones determinadas por el Consejo municipal, deciden sobre peticiones, a menos que el Consejo se haya reservado este derecho, y nombran y cuidan de la disciplina de los empleados; el alcalde actúa como presidente del Comité municipal, y, en su ausencia, el miembro de mayor edad.

Los presupuestos anuales se preparan por los Comités municipales en las municipalidades, y por el presidente del Consejo, en las comunidades. El presupuesto se somete para su discusión al Consejo local dos meses antes de cerrarse el año fiscal, que termina en 30 de junio. El Prefecto lo aprueba, y después de tal aprobación adquiere fuerza legal, siendo autorizado el Tesoro público a realizar pagos contra talones expedidos por el alcalde y por el presidente de la comunidad.

Las obras públicas son ejecutadas por los servicios técnicos municipales y comunales de la Prefectura, excepto en las municipalidades, que tienen sus propios servicios técnicos, después de la decisión del Consejo y del Prefecto, librando el Tesoro del Estado los fondos necesarios.

El Gobierno central tiene poder en virtud de ley para imponer gastos específicos en las municipalidades y comunidades. Un examen hecho en 1939 mostraba más de un millar de posibles contribuciones obligatorias con el propósito de ayudar a financiar ciertas actividades de finalidad local de los Ministerios centrales. El Ministerio del Interior tiene el poder de registrar las peticiones de los otros Ministerios y de indicar cada año cuáles deben ser tales contribuciones, enviando una circular a los Gobernadores generales, nomarcas y eparcas de la nación, indicando las específicas contribuciones previstas para el año fiscal. Estos funcionarios emiten la información a las municipalidades y comunidades, y el nomarca se vale de ellos para completar el presupuesto de las entidades locales.

Educación.—La educación pública no es tratada como función municipal. En Grecia está completamente nacionalizado el conjunto del sistema de educación, deviniendo principalmente del Ministerio de Educación Nacional, si bien la educación agrícola depende del de Agricultura y las escuelas técnicas están controladas por el Ministerio de Comercio. Las Prefecturas se nombran por el Gobierno central, y los edificios escolares son creados y mantenidos por el Ministerio de Educación. En general, puede decirse que la educación es un gasto estatal, y que la educación en su grado elemental es obligatoria.

Carreteras.—No están controladas por las autoridades municipales. Se distinguen entre las carreteras nacionales, que comprenden todas las carreteras principales, las carreteras de distrito o provinciales, que incluyen carreteras menores, y las calles municipales o comunales. Las primeras dependen del Ministerio de Comunicación y de sus dependencias regionales; las carreteras menores se mantienen por oficinas regionales especiales, en las que están representadas las municipalidades bajo el control de los funcionarios regionales del Ministerio de Comunicaciones. Las calles municipales y comunales se encuentran a cargo de las autoridades locales.

Sanidad pública.—Es al mismo tiempo de responsabilidad departamental o prefectorial y municipal. En la sede de cada Prefectura hay una oficina prefectorial de sanidad presidida por el Prefecto, que dicta resoluciones sobre todos los problemas de sanidad pública, y que se ocupa de todas las obras públicas sanitarias. El Prefecto, que tiene amplios poderes directos e indirectos a la sanidad de todo el Departamento (nomos), dicta reglamentaciones a propuesta de la mencionada oficina. Esta puede constituir Comités sanitarios locales; en las municipalidades o comunidades existe un funcionario ejecutivo que tiene a su cargo el tra-

bajo concreto de sanidad en cada Prefectura, nombrado por el Ministerio de Sanidad.

Viviendas.— El Gobierno central edifica muchas viviendas para las personas cuyas casas fueron destruidas durante la guerra y para las clases trabajadoras.

Policía y bomberos.— Son también materia estatal, dependiendo del Ministerio del Exterior, organizados y pagados por el Estado. Todas las regulaciones de policía se someten al Prefecto, que tiene el poder de aprobarlas o modificarlas.

Asistencia a la infancia y ancianos.— También a cargo del Estado se mantiene considerable número de orfanatos. Las autoridades locales podían administrar y mantener asilos para niños ilegítimos y ancianos.

RELACIONES CON EL GOBIERNO CENTRAL

Un punto débil básico en el actual sistema de Gobierno local griego es el extenso control ejercido por el Gobierno central sobre sus actividades. El primer control es de carácter legislativo. El Parlamento hace la ley; pero los Ministerios, en muchos casos, por medio de leyes de urgencia, pueden derogar y modificar leyes parlamentarias, sometiéndolas a una aprobación del Parlamento *a posteriori*. La segunda clase de control es la necesidad de aprobación por diversos Ministerios de una gran cantidad de actos de las comunidades y de las municipalidades. Y la tercera forma del control es la ejercida por el Prefecto. El Ministerio del Interior, el más importante de los órganos que se ocupan del Gobierno local, utiliza como órgano fundamental la dirección de Gobierno local, que consta a su vez de cinco secciones: administración de municipalidades y comunidades, administración propiedad del Gobierno local, impuestos locales y obras públicas locales.

Otros Ministerios y oficinas que se ocupan de «demes» y comunidades son el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de la Reconstrucción, el Ministerio de Fomento Social, el Ministerio de Higiene, Hacienda, Asuntos Religiosos y Educación Nacional, Comercio, Agricultura, Transportes, y la Secretaría General de Turismo. El más importante control es el ejercido por el Prefecto. Como ya hemos dicho, Grecia está dividida en 50 Prefecturas, exceptuando las islas del Dodecaneso, en que un Gobernador general ejerce las funciones prefectoriales. En cinco regiones de Grecia hay Gobernadores generales y son también funcionarios administrativos del Gobierno central en el Ministerio del Interior. Su jurisdicción cubre un cierto número de Prefecturas y ocupan en la jerarquía de funcionarios un rango superior al de los Prefectos. Las amplias zonas de autoridad en que el Prefecto tiene poder sobre los Gobernadores locales son las siguientes: financiera (aprobación de presupuestos, recaudación de impuestos, créditos y préstamos, decisiones de los Consejos locales, supervisión de recaudaciones, etc.), administrativa y procedimental

(determinación de líneas fronterizas, formación de nuevas comunidades, control de la legalidad de todas las decisiones de los Consejos y control de la legalidad del procedimiento), personal (aprobación de todas las decisiones referentes a nombramiento y retribuciones de personal, etc.), obras públicas (aprobación de todas las obras públicas, servicios técnicos, etc.).

III.—CONCLUSIONES

El actual sistema local griego es completamente diferente del de los países anglosajones. Grecia cuenta con ciento veintitrés años de vida libre desde que el protocolo de Londres de 1830 la reconoció como nación soberana. El sistema centralizador de la Europa occidental durante el siglo XIX ha dejado honda huella sobre la organización administrativa del Estado. Por otra parte, la larga lucha para la liberación y las continuas amenazas exteriores hicieron necesario un sistema fuertemente centralizador, de la misma forma que fué necesario para la organización del nuevo Estado.

La tendencia a la centralización encuentra su expresión en la organización de la Administración local. El Gobierno del mariscal PAPAGOS estudia la mejor forma de conceder tales poderes. Es éste un grave problema, ya que la descentralización administrativa presume tanto la descentralización financiera como la existencia de un personal suficientemente ajustado y dispuesto a asumir las nuevas responsabilidades.

Es también obvia en Grecia la necesidad de un reajuste y una mezcla; hay, por lo menos, 6.000 comunidades demasiado pequeñas y débiles para poder llevar adelante su propio gobierno. En un 60 por 100, Grecia es un país rural, y este hecho hace más difícil la situación en lo que se refiere a la Administración de numerosas pequeñas comunidades. El Gobierno local griego nunca, en realidad, prosperó desde el establecimiento del fuerte Gobierno central; tras la liberación de los turcos, ha sufrido un prolongado período de depresión que comienza en 1920, cuando el Gobierno nacional asumió las funciones de policía y educación. Se va hoy a una rehabilitación del régimen local griego por la ampliación de los poderes de las municipalidades y comunidades, incluyendo todas las funciones relativas al Gobierno local y al interés de la comunidad, que no está directamente relacionado con el interés nacional y que podría ser llevado adelante en el ámbito local con efectividad administrativa con tal que se puedan habilitar adecuados efectivos económicos.

Una vez más, los griegos están llamados a contribuir en la reorganización de su propio país en el campo que caracteriza, más que ningún otro, la más pura expresión de la democracia: el Gobierno y la autonomía local.

0

BIBLIOGRAFIA

