

II. EXTRANJERO

LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL HUNGARA

La transformación de los órganos locales de la Administración húngara en un sistema de tipo soviético no ocurrió inmediatamente después del final de la segunda guerra mundial. Puede afirmarse que durante el período intermedio que se extiende de 1945 a 1949, los órganos locales de la Administración húngara funcionaban según las grandes líneas de su estructura anterior, salvo la supresión de ciertas instituciones típicamente fascistas y la aparición, desde comienzos del régimen soviético, de los Sindicatos como órganos activos. Sólo la Constitución de la República Popular Húngara (Ley 20 de 1949, que se citará abreviadamente por C.), declaró, que en el futuro la Administración local correspondería a los «consejos» (párrafo 30). La reglamentación detallada de esta materia no se hizo hasta el año siguiente, por la Ley 1 de 1950, denominada «Ley de consejos» (citada por T.).

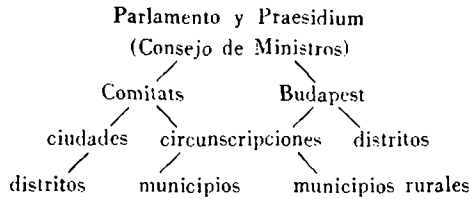
La consecuencia de estas dos leyes ha sido la formación de consejos locales superpuestos a las anteriores divisiones administrativas; se han formado consejos locales en los «comitats», en las ciudades, en los municipios rurales, y además en los distritos en que se subdividen los «comitats» (jarások) y las ciudades (kerületek) (C., párrafo 29).

El régimen jurídico de los consejos locales no es uniforme, sino que se ha establecido siguiendo un determinado orden jerárquico que a grandes rasgos es el siguiente (T., párrafos 4 y 10):

A la cabeza de los Consejos locales de los «comitats» y de Budapest, se encuentran el Parlamento, el Praesidium de la República o el Consejo de Ministros.

Los «comitats» son las autoridades superiores de control de las ciudades más importantes, y de las circunscripciones que se encuentran en su territorio. Las ciudades más importantes ejercen a su vez su autoridad sobre los distritos, y las circunscripciones lo hacen sobre las ciudades poco importantes y los municipios rurales. Por su parte, la ciudad de Budapest posee unos poderes de supervisión especiales sobre sus propios distritos.

La organización puede, por tanto, reducirse al siguiente esquema :



Con relación a los Consejos locales de estos órganos, son pertinentes las siguientes observaciones :

a) La extensión territorial de los «comitats» difiere en la actualidad de la tradicional en virtud del Decreto 4.343 de 1949, que ha modificado sus límites. Esta modificación era necesaria porque las fronteras anteriores no habían sufrido alteración alguna durante novecientos años y no estaban en concordancia con las exigencias actuales. Ya con anterioridad se habían hecho numerosos intentos de modificación de estos límites territoriales, pero tanto José II como el Conde Szápary, Benisch y demás reformadores fracasaron en sus esfuerzos. La modificación actual se hizo sobre una propuesta de la que fui autor en colaboración con mi difunto colega Atila Sikó, propuesta que fué aceptada por el Consejo Superior de Economía en 1947 y promulgada en la fecha ya citada. Es de lamentar que por motivos políticos y sobre todo estratégicos relativos a la situación con Yugoslavia, no se hayan salvaguardado siempre los criterios de eficacia administrativa que se contenían. En virtud de esta modificación territorial, el número de «comitats» ha pasado de 25 a 19.

b) A consecuencia de la nueva estructura jerárquica, puede constatar que las ciudades han sufrido una cierta capitidisminución. La capital del país, Budapest, elevada al rango de «Gran Budapest» por la Ley 26 de 1949, ha conservado su antiguo estatuto privilegiado, pero el resto de las ciudades han perdido un grado en la organización jerárquica administrativa. Estas ciudades que tenían con anterioridad la equivalencia orgánica y funcional de los «comitats» (denominándoseles «ciudades con Consejos generales»), han pasado a verse sometidas por los propios «comitats». La misma degradación ha tenido lugar para las pequeñas ciudades antes sometidas al «comitat» correspondiente y que hoy lo están a las circunscripciones en que se encuentran.

A consecuencia de la Ley de Consejos, las capitales de los «comitats», las ciudades más importantes y aquellas otras que por razones geográficas especiales no pueden enclavarse dentro de una circunscripción, se encuentran directamente sometidas a la autoridad de un «comitat». En la actualidad existen con Budapest 58 ciudades importantes.

c) Para los municipios rurales, el cambio se ha manifestado en la desaparición de la antigua distinción entre el tipo de gran municipio

y el de pequeño municipio. Si bien el párrafo 3.º de la Ley de Consejos ordenó la constitución de un Consejo en cada municipio de más de 500 habitantes, esta disposición legal fué curiosamente derogada por una norma inferior: por el Decreto 5.203 de 1950, que redujo esta cifra a 300 habitantes. De esta forma sólo las aglomeraciones superiores a este límite se reputan municipios, ya que los entes menores (caseríos, barrios aislados, etc.) han sido incorporados a los municipios vecinos. El número de éstos en la actualidad es, en Hungría, de 3.009.

d) Las circunscripciones no tenían en el sistema antiguo importancia administrativa alguna, ya que su papel era exclusivamente de control. El sistema soviético ha realizado su papel haciendo de ellos unidades administrativas complejas por primera vez en la historia.

Después de la modificación de los límites de los «comitats», Hungría está dividida hoy en ciento treinta y ocho circunscripciones, cifra que anteriormente era de ciento cincuenta.

e) Tampoco las grandes ciudades tenían el carácter de una unidad administrativa, si bien algunas características, en este sentido, se habían presentado ya durante el reinado de Francisco José (Ley 33 de 1893). Por consiguiente, la consideración de estas ciudades-circunscripcionales como unidad administrativa, sólo ha sido adquirida durante el régimen soviético.

Obsérvese, sin embargo, que incluso en la actualidad, tan solo las ciudades de Budapest, Miskole y Várpalota poseen Consejos locales. El resto de las ciudades, algunas de ellas más importantes que las dos últimas citadas, no han sido autorizadas a constituirse en distritos con Consejos propios. Budapest cuenta en la actualidad con 22 Miskole con 4 y Várpalota con 3.

Los mencionados Consejos locales—tanto los de los «comitats» como los de las ciudades, circunscripciones, distritos y municipios—difieren entre sí, principalmente, por el número de sus miembros. Los consejeros que integran los «comitats» varían en número entre 61 y 91; el Consejo del Gran Budapest está integrado por 251, y el de las otras ciudades varía entre 51 y 101; los Consejos de los municipios oscilan de 21 a 101; los Consejos de las circunscripciones, entre 41 y 81; los Consejos de los distritos del Gran Budapest, entre 51 y 101, y los de los distritos de las demás ciudades entre 21 y 101 (Ley de Consejos, párrafo 14).

La elección de los miembros de los Consejos locales corresponde al «pueblo trabajador», por sufragio universal igualitario y directo y con escrutinio secreto. La duración del cargo es de cuatro años (Constitución, párrafo 30). Los miembros de los Consejos locales deben rendir cuentas de sus actividades a los electores por lo menos dos veces al año; quien no cumple satisfactoriamente su deber, puede ser revocado por sus electores.

Al no ser órgano permanente el Consejo local, el despacho diario de los asuntos corresponde a otro órgano corporativo denominado «comité ejecutivo». Los miembros de este comité son elegidos por el Consejo local entre sus propios miembros, y su número varía entre 11 y 17 en los «comitats», entre 11 y 19 en el Gran Budapest, entre 7 y 15 en las demás ciudades, entre 5 y 9 en los municipios, entre 9 y 15 en las circunscripciones, entre 7 y 15 en los distritos del Gran Budapest, y, entre 5 y 9 en los distritos de las demás ciudades (Ley de Consejos, párrafo 18). El Comité ejecutivo es el eslabón más sólido en la jerarquía de Consejos locales, por cuanto rinden cuenta directamente de sus actividades a los consejos locales y al comité ejecutivo de los Consejos locales superiores. De entre sus miembros se eligen un presidente, un vicepresidente y un secretario, siendo el presidente responsable personalmente de la labor del comité ejecutivo (Constitución, párrafo 33).

Con excepción de los comités ejecutivos de los municipios, los demás pueden organizarse en diferentes secciones conforme a los distintos fines de la Administración. Estas secciones son en la actualidad las siguientes: Hacienda, planificación, administración general, industria, comercio, recolección de la cosecha, agricultura, construcción, comunicaciones, educación nacional, instrucción popular, sanidad, economía del trabajo, personal, abastecimientos, problemas municipales, deportes e inversiones (Decretos 143 y 160 de 1950). Las secciones del comité ejecutivo del Gran Budapest no difieren mucho de las enumeradas, aunque como resultas de su carácter urbano los problemas de la Administración del Gran Budapest sean por completo distintos de los que se plantean a los «comitats».

La labor de estas secciones está realizada por los funcionarios, cuyo nombramiento, traslado y despido son competencia del comité ejecutivo, si bien para cambios importantes es precisa la aprobación del Ministro competente.

El Consejo local puede crear comités permanentes, designando de entre sus propios miembros al presidente y vocales de los mismos. El número de miembros de estos comités puede variar de cinco a nueve, y la función de los mismos es esencialmente consultiva y de control. Son órganos del Consejo local y no del comité ejecutivo, no teniendo facultades de gestión ni pudiendo, por consiguiente, adoptar decisiones ni medidas de ninguna clase. La expiración del mandato de los miembros del comité permanente coincide con la del Consejo local, pero éste puede cambiar en todo momento la composición de sus comités permanentes (Ley de Consejos, párrafo 21). También pueden organizarse comités provisionales para el desempeño de funciones que no tengan carácter permanente. Estos comités son organizados por los Consejos locales, y, generalmente, se les aplica los reglamentos para los comités permanentes (Ley de Consejos, párrafo 22).

La función de los Consejos locales es promover el advenimiento del

socialismo. Para ello, los Consejos locales, como representantes del pueblo trabajador y del poder estatal, han de realizar la planificación de todo lo relativo a la vida del Estado, así como cumplir todas las tareas administrativas locales. Además, los Consejos locales pueden publicar ordenanzas con vigencia en su ámbito de competencia, siempre que no se opongan a las normas superiores (Constitución, párrafo 31).

De este esquema de los órganos locales puede verse que el sistema de organización local soviético difiere mucho del anterior, llamado orden fascista. Las diferencias más importantes radican en la finalidad, en los principios, en la jerarquía, en el número de miembros de los órganos, en su funcionamiento, en su disciplina y en la estructuración de los recursos jurídicos. Vamos a examinar en detalle cada una de estas discrepancias.

1. Por lo que se refiere a la finalidad de los órganos de la Administración local, no es difícil constatar la diferencia entre el antiguo régimen y el actual. El fin de la Administración no era fijado con tanta precisión por el régimen fascista como lo han hecho los soviéticos. Para éstos, la Administración, bajo el régimen anterior, estaba al servicio del fascismo, mientras que ahora su nueva finalidad, el «establecimiento del socialismo», es exactamente lo contrario.

2. Los principios rectores de la Administración local no difieren, a primera vista, en los dos sistemas; ambos, en efecto, estiman que la voluntad de los ciudadanos es nociva para la comunidad, y se esfuerza, por consiguiente, de ignorarla, sin preocuparse de mayores justificaciones. Pero el sistema fascista no supo aprovechar este principio hasta los extremos que lo ha hecho el régimen soviético.

En efecto, el régimen fascista, con excepción de las leyes antijudías, no derogó el principio de igualdad de los ciudadanos y equilibraba la voluntad de los electores por intervencionismo de la Administración central en los órganos locales, especialmente en los Consejos generales (Ley 30 de 1929 y 18 de 1930), a través de funcionarios, técnicos, sacerdotes, miembros perpetuos, etc.

En cambio, el sistema soviético, para llegar al mismo resultado de ignorar la voluntad general, ha abandonado abiertamente el principio de la igualdad y se ha esforzado en confiar el gobierno a un único sector de la sociedad: el pueblo trabajador (Constitución, párrafo 2.º), a quien corresponde el derecho de elegir los miembros de los Consejos locales. Posteriormente, y visto que el sistema no daba los resultados esperados, ha vuelto a utilizar los antiguos métodos fascistas de conservación del poder. Esto puede apreciarse en el hecho de que por una simple Ley (23/1951), se declaró que cada Consejo podía, sin elección previa y por simple designación, completar hasta el 20 por 100 del número de sus miembros. De esta forma, mientras en el sistema fascista la voluntad de los electores se equilibraba con el nombramiento directo de los se-

guidores del partido, el sistema soviético añade a esto último la eliminación de parte de sus adversarios.

Las Leyes anteriormente citadas no precisaban el número de miembros de los Consejos que habían de pertenecer a la clase trabajadora; en la práctica, no parece haberse sido fiel a los criterios generales que se habían sentado. En el texto, se consideran formando parte del pueblo trabajador a los miembros del partido comunista, de cualquier Sindicato y de toda organización de masa autorizada, sean o no trabajadores efectivos. Por el contrario, aquellos trabajadores que no estén encuadrados en una de estas categorías, no tienen consideración de electores.

3. La estructura jerárquica del sistema antiguo ha sido igualmente modificada por el régimen soviético. Desde largo tiempo atrás, los antes locales húngaros se dividían en tres grados, cuyo entroncamiento más característico era el de *municipio-comitat-ministerio*. En el sistema soviético, los órganos locales se reparten en cuatro grados, siendo la más frecuente de su estructura la línea *municipio-circunscripción-«comitat»-ministerio*.

Esta modificación, cuyo único efecto ha sido el de aumentar la burocracia, ha echado por tierra todos los resultados obtenidos por la Administración húngara hasta la fecha. Bajo el reinado de María Teresa, punto de partida de la Administración moderna húngara, el sistema de organización local se estructuraba también en cuatro escalones, y sólo tras muchos esfuerzos en los últimos siglos se les pudo sustituir por una Administración tripartita. De esta forma, el régimen soviético no ha hecho sino volver al sistema de administración absolutista austríaco, contrario secularmente a la simplicidad y claridad tradicionales del espíritu húngaro.

4. Respecto al número de miembros de los órganos locales, hay que señalar que ha aumentado en el territorio del Gran Budapest y ha disminuído en los «comitats» y en las demás ciudades. Bajo el régimen fascista había 1.253 diputados municipales, como mínimo, en el territorio que hoy forma el Gran Budapest, de los cuales 193 para la propia ciudad, 420 para las siete ciudades periféricas y 640 en los 16 municipios circundantes. El Gran Budapest actual tiene un mínimo de 1.373 diputados municipales, de los que 251 pertenecen al consejo local del Gran Budapest y 1.122 a sus 22 distritos.

En cambio, en los «comitats», el número de miembros de los Consejos locales ha disminuído sensiblemente. Bajo el régimen anterior, su composición oscilaba entre 150 y 450 en los «comitats» y entre 120 y 180 en las ciudades con un Consejo general. Hoy esas cifras son, para las ciudades importantes, de 61 a 91. La situación es la misma para las ciudades que integran los «comitats», en donde antes el número de miembros del Consejo general variaba de 60 a 120, y en la actualidad lo hace entre 51 y 101.

Estas modificaciones se deben a motivos puramente políticos. En

efecto, el régimen soviético cuenta con algunos amigos entre los obreros de los suburbios de Budapest; en tanto que en los sectores campesinos y en las ciudades, la hostilidad al régimen es general. En la última revuelta, el centro de Budapest y todas las ciudades provincianas, fueron los focos de la insurrección, tomando inmediatamente las armas contra los comunistas: es lógico que el gobierno haya decidido disminuir su importancia muy inteligentemente.

La observación precedente no es óbice a que el número de Consejos locales de los municipios haya aumentado con relación al sistema antiguo. En efecto, por la Ley 22 de 1886, el número de diputados municipales en los grandes municipios oscilaba entre 20 y 40, y entre 10 y 20 en los pequeños; en la actualidad, el número de miembros de los Consejos locales es mucho más elevado, puesto que varía, conforme se ha dicho, entre 21 y 101. La causa de esta aparente paradoja puede estar en el deseo del régimen de atraerse las simpatías de los campesinos contrarios al gobierno, gesto que, por otra parte, no encierra peligro alguno, dado el aislamiento y la falta de organización de los trabajadores agrícolas. De otra forma no hubieran sido necesarios estos aumentos al estar sustituido el pluripartidismo político por un régimen de partido único, que al evitar los debates políticos requiere muchas menos personas en la Administración local que con anterioridad.

La eliminación de toda diferencia orgánica entre «comitats» y ciudad, que era ya sensible bajo el sistema fascista, se ha vuelto total mediante el régimen soviético. En el sistema de partido único, afirmar, como lo hace la constitución (art. 62), que el sufragio es universal, igualitario y directo y que el escrutinio es secreto, resulta totalmente superfluo. Existe, además, contradicción entre los principios de que la Administración local pertenece al pueblo trabajador y de que es elegida por sufragio universal.

5. El sistema fascista respetó los criterios de organización y funcionamiento esencialmente unipersonales para las decisiones, su ejecución y su control; el sistema soviético es, en cambio, enérgico partidario de la Administración corporativa. En el sistema anterior, las facultades decisorias correspondían al vice-ispán (burgomaestre), como órgano personal y al Consejo general como órgano corporativo. Hoy en día, a tenor del artículo 31 de la Constitución, las facultades decisorias están exclusivamente encomendadas a los Consejos locales. Todavía más notorio es el caso de las facultades ejecutivas que antes correspondían también al vice-ispán y que hoy pertenecen a un órgano corporativo, el Consejo ejecutivo, cuyo presidente, en la práctica, no tiene preponderancia alguna y conserva su carácter de simple funcionario. La situación es también la misma, en lo que hace el control por el Estado, encomendada en tiempos al ispán (burgomaestre principal), y hoy competencia del Consejo local correspondiente y del comité ejecutivo superior, es decir, de órganos corporativos en ambos casos. Por ejemplo, el control

de los distritos del Gran Budapest se ejerce por el comité ejecutivo de la ciudad.

Si el antiguo sistema se mostraba favorable a la Administración individual, era por estimar que resultaba más difícil eludir la responsabilidad que en el gobierno por órganos corporativos, y de hecho el sistema soviético siguió en un principio esta idea de responsabilización personal al declarar, como ha quedado ya citado, que el presidente del comité ejecutivo es responsable personal de todo lo relativo a la acción administrativa local. Posteriormente, la práctica ha llevado a abandonar este principio, adoptándose el opuesto, basado en la línea de que si todos los miembros de un Consejo son responsables de la falta de uno de ellos, todos pondrán el máximo celo en su actuación.

6. También existen diferencias entre el régimen actual y el anterior en lo relativo al derecho disciplinar. Con anterioridad, un miembro del Consejo general podía perder esta condición principalmente por dos razones: por ser reo de delitos comunes o por aceptar una situación incompatible, según las normas del servicio de Hacienda de 1874.

Bajo el régimen actual estos casos tienen mucha menor relevancia. En efecto, los delitos contra los individuos están considerados con mucha mayor benevolencia, siendo en general los actos contrarios a la comunidad, los merecedores de castigo (Decreto 159 de 1950), por otra parte, el abandono de la economía privada ha hecho cesar las causas de incompatibilidad, ya que en la actualidad el hecho de formar parte a la vez del Consejo local y de una empresa estatal, no solamente no es un obstáculo, sino un beneficio para los dos organismos.

La desaparición de estos dos motivos de exclusión no significa que un miembro de un Consejo local no pueda ser separado; esto último sucede por la vía de la revocación configurada como un derecho de los electores en el caso en que el miembro desarrolla una actividad política poco satisfactoria. La situación actual presenta desde este punto de vista un notable parecido con la existente en la época feudal. En esta última, en efecto, los «comitats» fijaban ellos mismos la actitud política de sus representantes, y si en el Parlamento se discutía un asunto respecto del cual el criticado no había recibido instrucciones concretas, o bien no votaba o su voto tenía muy escaso valor. A partir de 1867, con la introducción del principio de representación general, este sistema fué modificado en el sentido de que los elegidos podían tomar posición libremente y según sus convicciones, de forma que el candidato que fué elegido por su programa liberal y adoptó con posterioridad la opinión conservadora, se veía libre de toda acusación por sus electores. Esta situación subsistió durante la época fascista para desaparecer bajo el sistema soviético, en el cual el miembro del Consejo local se vió obligado, en realidad, bajo la amenaza de una revocación immanada en apariencia de sus electores, pero en la práctica del gobierno, de seguir el programa fijado por el partido. La revocación tiene, naturalmente, consecuencias gene-

rales, perdiéndose en particular todos los demás cargos que se desempeñasen por cooptación.

7. El sistema de recursos jurídicos anterior ha sido totalmente transformado por el régimen soviético. Bajo el régimen precedente, podía irse contra todas las decisiones. Los recursos eran dobles, interponiéndose y decidiéndose en primera instancia por una autoridad administrativa, y en segunda instancia, por un órgano judicial, el Tribunal Administrativo creado por la Ley 26 de 1896.

Bajo el sistema soviético no es posible recurrir contra todas las decisiones, ya que las más importantes—o sea, las emanadas del Consejo de Ministros y de cualquier Ministro—son inatacables. Los recursos tienen una única instancia planteándose, bien ante el Consejo local competente o ante el comité ejecutivo superior, a la voluntad del recurrente. Cuando la decisión apelada proceda de un «comitat» o del consejo del Gran Budapest, los órganos competentes para entender del recurso serán, bien los Consejos locales respectivos, bien el Ministro que corresponda. De esta forma, en todos los casos, incluso en los de índole fiscal en los cuales el Tribunal correspondiente es un órgano del Ministerio de Hacienda, la decisión del recurso corresponde no a una autoridad judicial, sino a un organismo administrativo.

Como resumen de todo lo expuesto, se desprende que a consecuencia del régimen actual de los Consejos locales, la antigua autonomía de la Administración territorial húngara, que ya en el curso del último siglo había ido disminuyendo progresivamente, ha desaparecido por completo. Es la consecuencia lógica de la postura de la Administración soviética ante los intereses individuales, locales o estatales que se sacrifican sistemáticamente en favor de la comunidad internacional comunista. Es cierto que en el texto de la ley se concede a los Consejos locales la facultad de administrar sus asuntos internos, pero si, como exige la definición clásica de autonomía, esta Administración no se hace con independencia de los intereses y criterios de los órganos estatales, no se puede considerar al precepto legal como un auténtico signo de autonomía.

CHARLES D'ESZLARY

Profesor adjunto de la Universidad de Pécs.
 Director de Investigaciones en
 el C. N. R. S. (París)

(Trad.: M. PÉREZ OLEA.)

