

VIDA LOCAL

EL solo hecho de que precisamente el Estado cree un Instituto de Estudios de Administración Local aclara las cosas con una luz más viva que la que proyectan las múltiples teorías existentes acerca de la *esfera propia* de la vida local.

La misma denominación *vida local* es bien significativa. Se trata, en efecto, de una realidad vital, que está ahí, afirmándose en sí y por sí, con la naturalidad y con la fuerza que son atributos del ser. Los cuadros conceptuales de los juristas, los problemas de Régimen y de Administración tienen un valor subsidiario y funcional, porque dependen de la afirmación primaria y radical de esa vida: ella los suscita y en servicio de ella se establecen las soluciones.

Por eso, sobre la delimitación jurídica que establece competencias y atribuciones, sobre la propia división normativa de las esferas de la Administración—central y local—, se alzan soberanos estos dos criterios esenciales: 1.º, en cualquier Estado los ciudadanos desenvuelven la mayor parte de sus actividades en el ámbito local; 2.º, la primera configuración jurídica del territorio la diseñan los núcleos locales, y si es cierto que la Administración central los penetra y coordina, necesita articularse en ellos como en materia preexistente e irremplazable, a modo del sistema nervioso o de la piel elástica. La vida local es conjuntamente *extensión y organización*, materia y energía.

Para la visión del hombre ingenuo, el criterio que delimita la vida local espacialmente posee un valor primordial. Según esta concepción, la vida local sería la de los núcleos territoriales en oposición a la capital que concentra los servicios centrales. En España, Madrid frente a las provincias. Numéricamente, un millón de españoles frente a unos 23 ó 24 millones.

Tal criterio pecaría por exceso y por defecto. Por una parte, la Administración central no está circunscrita a la

capital del Estado, la cual adquiere este rango porque en ella radican los centros de impulsión y las aglomeraciones de servicios. Por otra, la Administración local comprende también a los habitantes de la capital del Estado: ésta tiene su Ayuntamiento y su Diputación. Constituye Municipio y es capital de provincia, además de ser capital del Estado.

No sirve, pues, el criterio de delimitación espacial, porque no se trata de espacios físicos, sino de espacios jurídicos, esto es, de competencias que conviven sobre el mismo territorio.

El criterio espacial contiene, sin embargo, una parte de verdad y brinda una orientación fecunda cuando se aspira a comprender lo que hay de profundo y de irreductible en lo local.

La vida local, como toda vida real, es siempre concreta e inmediata. La descubre la simple mirada. Pudiera creerse que el Estado suministra tan sólo la norma y no la vida, o que es a modo del punto de vista que permite contemplar la exuberancia del panorama, pero que no es capaz de producir una brizna sobre el suelo o un relieve del terreno. No ocurren exactamente así las cosas, porque el Estado posee también capacidad creadora de vida. Pero interesa retener la consideración de que la fuerza centralizadora, propia del Estado, se define necesariamente en relación con un territorio que, en contacto con el elemento humano cuyo soporte constituye, ofrece una configuración característica.

Resulta que, al ser unificadas por la centralización las agrupaciones locales, no reciben pasivamente esta influencia, sino que la peculiar vitalidad de los núcleos constituidos reacciona en el propio proceso de asimilación. La centralización se equilibra con la descentralización, compensándose las fuerzas centrípetas y las centrífugas. El potencial acumulado por la Administración central es fecundo en la medida en que actualiza en dinamismo las energías latentes, llevando el impulso a todos los confines del territorio. Es decir, que la centralización—y no es paradoja—sirve las necesidades de una vida, que en su íntima constitución y en su imprescindible dilatación territorial, es descentralizada y extensa. Esto se confirma en todas las actividades produc-

16 toras de servicios públicos: desde la enseñanza hasta las

obras públicas y desde el régimen de transportes hasta la colonización interior.

De este modo, la centralización o la descentralización aparecen como métodos de gobierno, y nada más. No son fines, sino medios cuya utilidad se acredita en el cumplimiento de funciones que benefician a una población dispersa sobre un territorio configurado por "localidades" y descentralizado en su estricto concepto geográfico de extensión. Por eso también la centralización se adapta a la experiencia vital. Como no tiene un contenido fijo, sino que es un cálculo de eficacia, se muestra variable en consonancia con las exigencias del proceso social. Admite grados y temperamentos, se amplía o se restringe, acelera la marcha o contemporiza con las situaciones establecidas y respetables. Y en estas alternativas revela, a la vez que su capacidad de instrumento de gobierno, una fina percepción de los fenómenos espontáneos que constituyen la entraña misma de la vida local.

Para que el Estado se sature de realidad y para que su raíz se hunda en la vida, necesita asociar de algún modo a su estructura las instituciones inmediatas o los núcleos locales. Estos, en contrapartida, reciben un acrecentamiento de vida mediante las instituciones creadas por el Estado. No podemos señalar aquí las fases de este doble proceso. Nos limitaremos a insinuar la línea general del desarrollo.

La incorporación del individuo al Estado se realiza al través de esos núcleos primarios, que constituyen el tejido vital de la sociedad. El Punto VI de F. E. T. y de las J. O. N. S. contiene la enunciación del principio: "Todos los españoles participarán en el Estado al través de su función familiar, municipal y sindical". La unidad jurídica está integrada por el sistema de fuerzas reales, eminentemente institucional: familias, Municipios, sindicatos. Estas instituciones son la proyección del individuo, del español, en sus distintas actividades. Así resulta constituido el Estado por "funciones" que expresan la vida concreta y real. Pero, como en toda integración orgánica, el Estado es algo más que la coordinación de funciones: es la calidad inherente al concepto de organismo, o sea, la corriente o el flúido que no están localizados en ningún órgano, ni siquiera en el conjunto de ellos, la fuerza nueva que adquiere al punto de nacer rango sin par y valor condicionante. El Estado, que supera lo par-

ticular, necesita afirmarse en ello. Como en toda superación, ha de apoyarse, como en antecedente necesario y supuesto incommovible, en lo mismo que supera. La asimilación de lo concreto es lo que ofrece coyuntura y realidad a una visión jurídica que no identifique los valores con las abstracciones.

Sólo el Estado que se asimila las funciones de la vida real puede ser "totalitario". El mismo Punto VI, ya aludido, expresa el concepto: "Nuestro Estado será un instrumento totalitario al servicio de la integridad de la Patria". Y seguidamente expone el modo de participación en él de los españoles todos. Esta relación entre el concepto del Estado—instrumento totalitario—y el modo de formarse—por incorporación de actividades institucionales a las que cooperan todos los españoles—establece la característica de lo "totalitario". El Estado puramente jurídico se desentiende de la vida real, deja fuera del propio ámbito el espíritu y la economía; es el aparato superpuesto a la Sociedad, pero que no aspira a compenetrarse con ella. No estando conectados Estado y Sociedad por un sistema de funciones, se crean, como únicos conductos de relación, unas agrupaciones deshumanizadas y abstractas: los "partidos" políticos, formados al margen de toda actividad natural de la persona y de toda vida institucional auténtica.

Con estas precisiones parecerá claro que el Estado totalitario merece este nombre por englobar todas las actividades de la vida real.

Se comprueba, inversamente, que esta misma vida real, que así se inserta en el Estado, incorpora las peculiares creaciones de éste, las impregna de un espíritu propio. También en este punto se nos muestra el juego de las instituciones locales y de las de la Administración central, la peculiaridad de aquéllas aun cuando aparezcan penetradas por éstas.

El hecho es bien notorio si se enjuicia el significado de la división administrativa que se reputa como artificial creación del Estado: la Provincia. Al cabo de más de un siglo de vigencia, las provincias han llegado a constituir "centros específicos de interés local", y no meras divisiones administrativas en exclusivo interés del Gobierno central. Se han creado instituciones y servicios que responden a una realidad nueva: la provincial. Con ello se ha duplicado el equi-

po de las instituciones locales. Junto a los Municipios, las Provincias enriquecen el acervo de la vida y de la experiencia local. Si el Gobernador representa al Poder central, la Diputación expresa en *cada* Provincia una vida propia y diferenciada, una tradición y unos servicios peculiares.

Esta nueva realidad local toma en sus lazos a las propias instituciones del Poder central, las satura de específicas experiencias y rodea al mando de un ambiente de colaboración donde florece un espíritu original. El conocimiento de los problemas concretos, suscitador de la experiencia próxima; el contacto con los hombres y con los centros de influencia en la vida local; la propia consideración del interés general desde el punto de vista de una Provincia determinada—la de *su* mando—hace de la institución del Gobernador civil un poder intermediario. El Gobernador representa al Gobierno, pero también lo informa y asesora. Ejecuta órdenes generales, pero simultáneamente adopta disposiciones especiales, adaptadas a las necesidades y a los problemas de la Provincia, cuyo espíritu se manifiesta también en los conductos institucionales de la Administración central.

* * *

Los fenómenos incipientes de la vida colectiva, en cuanto rebasan los confines de la familia, están determinados por la relación de vecindad. Los vínculos familiares están limitados a un pequeño grupo. Los de la vecindad no lo están en un pequeño territorio. Si la aldea, municipio elemental, es, como Aristóteles quería, la colonia natural de la familia, lo que forja las grandes comunidades territoriales es la dilatación de los vínculos de vecindad. El nacional es siempre un próximo, un vecino, con relación al extranjero, aunque éste se sitúe contiguo a la frontera.

Esta huella de un origen que vincula el crecimiento de la población nacional a la idea de una vecindad que se dilata, no se pierde en la evolución de la vida local. Por lo mismo, la idea de vecindad confiere fisonomía a las instituciones locales, cualesquiera que sean su extensión, su estructura y la forma de su gobierno. En el Municipio rural, lo mismo que en la ciudad cosmopolita e imperializada, entran en juego conceptos administrativos calcados en ideas de permanencia o de fugacidad: residentes y transeúntes, cabezas de familia, ve-

cinos, meros domiciliados... El concepto abstracto de “nacional” queda matizado por circunstancias de tipo administrativo, acogedoras también del “extranjero” para que pueda ejercitar ciertos derechos subjetivos.

Tal concretismo del territorio, con los arraigos que supone, es el mayor obstáculo—hay que decirlo—que se opone a la concesión del Municipio como empresa y a la forma de gobierno municipal que esta concepción suscita. El carácter primordialmente *representativo* de la autoridad municipal difícilmente puede asumirlo el *gerente*, cuyas funciones, técnicas y administrativas en esencia, pugnan un poco con el sentido autóctono, territorial y político del municipio.

En cambio, este carácter autóctono inspira las instituciones típicas, recogidas en el Régimen de Carta municipal o en las formas de gobierno que permiten la expresión de características propias. Unas veces esas instituciones han sido conservadas en el relicario de la tradición. Otras, significan el impulso y el rumbo nuevos. Lo cierto es que el Municipio posee un *estilo institucional*, que se manifiesta en formas elementales de aprovechamiento comunal o en las formas elevadas de la Cultura y del Arte. También la gran ciudad tiene su espíritu, como posee su peculiar arquitectura. Realiza un *tipo de vida colectiva*, crea formas, se adhiere a ellas y adquiere así fisonomía y carácter. Se explica de este modo el espíritu de emulación entre ciudades, que no podría existir dentro de una concepción uniformista de estricta rigidez administrativa. Y esa emulación, que se apoya en las diferencias, existe en todas partes y caracteriza por igual las estructuras municipales de las ciudades soberanas de Italia de la Edad Media y las formas variadas a que responden las grandes ciudades norteamericanas del presente.

* * *

El *territorio* y el *espíritu institucional*, la *vecindad* y el *estilo de vida*, son los factores de la realidad local.

Postula ésta un *régimen jurídico* y un *régimen de servicios* para realizar el *interés local*. La subsistencia de este interés—su carácter natural—radica en los estímulos de los habitantes, adheridos al *espíritu* municipal al través de las relaciones de vecindad y de su realización institucional.

20 En este hecho natural encuentra base la concepción re-

presentativa del Municipio, que no hay que confundir con la expresión electoral. Precisamente el injerto del factor electoral desvirtúa el carácter del Municipio como entidad natural, es decir, no convencional: como hecho histórico, no como pacto. La disgregación democrática había llegado al Municipio con un doble instrumento: el de los partidos políticos de tipo general, que organizaban también las elecciones locales, y el de los partidos municipales, formas específicas de destrucción del espíritu comunal.

Teniendo en cuenta que lo que caracteriza a los partidos es su capacidad de oposición y no la de colaboración, porque un partido se define por lo que lo constituye, que es lo que lo diferencia de los demás partidos, el régimen electoral, necesariamente expresado en forma de *lucha*—lucha electoral, sinónimo de elección—, no tiene ningún parentesco con la realidad ni con la realización de las esencias comunitarias que caracterizan la vida de los núcleos locales.

Hay que buscar por eso formas representativas vinculadas a los elementos de permanencia que entrañan dichos núcleos y que explican su origen y sus fines.

Estudiar estos problemas en todos sus aspectos es situarse en el buen camino. Orientar a gestores y administradores, crear condiciones de desenvolvimiento a las instituciones locales, rodearlas de ambiente y de estímulos, equivale a una cooperación eficaz.

Instrumento de esta obra, tan rica de sustancia como de facetas, es la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL y el Instituto que la publica, bajo una inspiración que por proceder del Estado—lo hemos insinuado al comienzo de este artículo—adquiere una consagración que revalida también los títulos de una Política.

CARLOS RUIZ DEL CASTILLO
Director del Instituto
de Estudios de Administración Local