

## LA INSERCIÓN DE LA VIDA LOCAL EN EL ESTADO (\*)

Las "Jornadas prácticas de Administración Local", a cuya clausura asistimos hoy bajo los auspicios del señor Director general, han deparado ocasión al Colegio de Secretarios, Interventores y Depositarios de la provincia de Madrid, para acreditar la competencia de estos funcionarios y el ansia de ennoblecimiento que anima una actuación encaminada a realizar dos fines, que son en realidad inseparables.

Consiste el primero en la defensa del interés de los colegiados. El segundo se encauza en un sentido de depuración, de altitud y de perfeccionamiento de la función misma. No cabe, en verdad, propugnar una defensa de clase que no esté vinculada a la idea de servicio, y esta idea de servicio ha de revertir, a su vez, en un aumento del potencial humano, en una creación de bienes que, por ser comunes, a todos benefician. Entender así la defensa de los intereses, soldándola al culto de los ideales y al destino común que la unidad de la Patria y del Estado depara a los individuos y a las clases, es realizar una obra constructiva y fecunda.

El tema de esta conferencia está suscitado no sólo por esta exigencia unitaria de nuestro Estado, que al mismo tiempo que realiza una concepción total de la vida, trata de acoger todas las realidades —sociales, económicas y geográficas—, insertándolas en la estructura política y articulándolas con los nexos de una rigurosa jerarquía, sino por la misma organización de los Secretarios, Interventores y Depositarios, los cuales, no obstante su constitución en Cuerpo Nacional, están adscritos al servicio específico de los Entes locales.

Cabe decir que en esta organización encontramos el ejemplo vivo de la necesaria articulación en el Estado de las realidades de la vida

---

(\*) Conferencia pronunciada por el Director del Instituto de Estudios de Administración Local don Carlos Ruiz del Castillo en la solemne sesión de clausura de las «Jornadas Prácticas de Administración Local», en Madrid.

local. Servidores cada uno de vosotros de los cometidos de un núcleo local, experimentáis, por la naturaleza de vuestra propia organización, el influjo y el ascendiente de una causa nacional que os asocia en la defensa de principios que rebasan ciertamente la angostura de toda demarcación local. Por eso, calcándolos sobre el patrón de esta organización vuestra, voy a insistir en algunas reflexiones que desde hace algún tiempo me preocupan, acerca de los problemas que suscita la inserción de los núcleos locales en el Estado.

## CENTRALIZACION Y VIDA LOCAL

No se pueden delimitar los problemas del Estado si no se determina previamente cuál es el soporte de éste y cómo se manifiestan sus relaciones. Se trata de un caso particular, en que se refleja este diáfano principio: toda institución jurídica tiene un soporte sociológico.

En un primer análisis, el Estado se nos presenta como un conjunto de funciones cuyo contenido está suministrado por la vida real. Por eso se esfuerza la doctrina actual alemana en distinguir la Comunidad y el Estado. El Estado es sólo un aparato, un instrumento al servicio de los intereses de la Comunidad popular. El Estado es la abstracción jurídica, el medio técnico de realización de un destino que se funde con la existencia misma del Pueblo, considerado como sustancia y vida histórica, la cual está determinada por los nexos de la sangre y del espíritu, del suelo y de la raza.

Es cierto que esta Comunidad popular encuentra en el Estado un medio de expresión insustituible. La madurez de la organización popular es inseparable de la conciencia de Estado; fuera de éste, el Pueblo carece de posibilidades jurídicas y de medios de expresión. El Pueblo sólo adquiere forma y rango en el Estado, por lo cual Pueblo y Estado se funden, y hasta cabe decir que el Estado crece con el Pueblo como la piel con el organismo. Tal correspondencia tiene su símbolo en el juego de conceptos, que se resuelven en la síntesis del Estado popular, o sea, el Estado que sirve al Pueblo en la misma medida en que el Pueblo, para realizar conscientemente su destino unitario se transforma en Estado.

De todos modos, no es indiferente el análisis conceptual, que permite, en un momento de razón, diferenciar las dos ideas: la de Pueblo y la de Estado, la materia prima de las relaciones y la ordenación de éstas. Porque esta distinción es lo que nos permite asistir al nacimiento y a la expansión de los núcleos territoriales, que, bajo

32 la estructura del Estado moderno, continúan dotados de caracteres

en cierto modo irreductibles. Ellos son el soporte necesario de las organizaciones locales, que suministran al Estado los elementos de equilibrio y significan el tirón de la vida real, y le confieren un brío superior al que produce el impulso de abstracción jurídica.

Cabe considerar, provisionalmente al menos, como espontáneas estas instituciones territoriales de vida local. Pero el Estado que arraiga en ellas es una institución que potencia y multiplica esa vida. Opera para ello con medios propios, que constituyen el equipo de su propio poder de ordenación y de mando. Basta considerar la creación de bienes que produce el régimen administrativo, fuerza acoplada al régimen institucional de tipo primitivo. Es necesario ahondar en el significado de la centralización realizada por el Estado moderno para darse cuenta de los elementos de realidad que contiene y de las exigencias de vida histórica que la postulan.

No hay que limitarse, en efecto, a ver en la centralización un impulso artificial y exterior que se nutre, como un carnívoro, de la vida que asimila. Hay que ver en ella un criterio ordenador que simplifica las relaciones, recortándolas en las zonas de interferencia determinadas por la pluralidad de actividades, una dirección común y un aprovechamiento eficaz de las fuerzas vitales, trasmutadas en energía jurídica.

La centralización provee a estas exigencias mediante una escala de funcionarios constituídos en jerarquía única. El Ejecutivo, mediante el monopolio de la acción directa, es la síntesis de la centralización.

Desde el punto de vista de nuestro problema—la inserción de la Vida local en el Estado—, este impulso centralizador penetra en los mismos núcleos descentralizados, cualquiera que, por otra parte, sea el margen dejado a la organización espontánea, “selfgovernment” o descentralización. Dicho de otro modo: después del advenimiento del Estado, con su potencial centralizador, la Vida local va a desenvolverse en la esfera condicionada por el Estado mismo, del cual emanará toda investidura de “imperium”. Aun supuesta una división de competencias acotadas en marcos histórico-territoriales, como acontece en el federalismo, el poder de Estado actúa sobre una esfera de decisiones no condicionadas; él es el Poder condicionante, y a su soberanía se vincula la facultad de decidir los casos de excepción, que escapan por naturaleza a todo cálculo, a toda previsión y a toda condicionalidad.

Al través del Ejecutivo, el Estado hará acto de presencia en todas las organizaciones locales, pues en ninguna de ellas faltarán los 33

funcionarios que encarnan la acción directa. Ninguna será inmune a la presión que deriva de los resortes de la Fuerza pública. Todas ellas estarán dominadas por el espíritu centralizador que se manifiesta en la ejecución de oficio.

Así, una de dos: o existirá en las localidades una autoridad central diferenciada y representativa del Estado, autoridad modelada sobre el tipo histórico de nuestro Corregidor, o existirá la representación del Poder central, acoplada a la Magistratura representativa de la autoridad local. Implica esto último la distinción, bien conocida, entre las facultades propias y las facultades delegadas de los Alcaldes. Esta Magistratura única conoce en el Derecho comparado modalidades de tipo acentuadamente técnico, como el del Burgomaestre prusiano, o predominantemente político, como el de nuestro Alcalde o el del Podestà italiano.

### EL JUEGO DE LAS FUERZAS CENTRALIZADORAS Y DESCENTRALIZADORAS

Es consecuencia de todo lo dicho que el Poder central se articula en los nexos vivos de las autarquías locales; no sólo actúa sobre ellas, sino por conducto de ellas también. Que las actividades de la Vida local y las del Poder central se dan entrelazadas y no escindidas. Que a veces las competencias de una y de otro tienen su símbolo inseparable en la misma Magistratura, asociándose por una especie de unión personal. Pero, inversamente, la Vida local toma en sus lazos el Poder central, lo diferencia en las localidades, lo satura de peculiares experiencias. Aunque el impulso sea único y la unidad de destino asegurada por la centralización sea también unívoca, los órganos del Poder central no dejan de girar en el círculo específico de cada localidad. Esta doble corriente se expresa también en un doble hecho: a), el poder creador de la Administración centralizada; b), la necesaria colaboración que se establece entre los órganos del Poder central y los específicamente locales en toda circunscripción territorial.

a) Veamos lo que significan esos núcleos artificialmente interpuestos por el Poder central entre el Municipio y el Estado. Son las Provincias, los Departamentos, los Círculos, los Distritos; que con estos y otros nombres se designan en los diferentes Países. Responden en su origen a exigencias de Política centralizadora y se proponen unificar y uniformar. Pero el Poder central, procediendo así, ha creado inevitablemente nuevos círculos de Vida local, ha duplicado el

equipo de las organizaciones municipales o comunales con el de las provinciales, y éstas se desprenden, hasta cierto punto, de la matriz de que proceden y se lanzan a una vida diferenciada y propia. Se crea el interés provincial. La misma Provincia se muestra apta para anudar lazos, para vivir vida de relación. Surgen así las Mancomunidades interprovinciales, centros de intereses equidistantes del Municipio y del Poder central. Y todo esto es vida. Vida local de nuevo y rico contenido y en pleno crecimiento y expansión.

Acontece además que este aparato provincial creado por el Estado como conducto administrativo de su espíritu unitario, llega también a servir de cauce a viejas comunidades históricas, que se reputan vivas, aunque soterradas. Resurgen así las Regiones, y hasta aparecen administrativamente unificadas cuando se crea en su marco consuetudinario la institución del Gobernador Regional, encarnación de un supergobierno común a varias Provincias. Si éstas son organismos locales de segundo grado—las de primero están representadas por el Municipio—, las Regiones lo son de tercero. Y es precisamente el impulso centralizador el que re-crea estos núcleos históricos al través de los grandes Gobiernos regionales. La exigencia abstracta de la seguridad general, la unificación territorial a que conduce la Policía del Régimen administrativo, se satura de la realidad concreta y se adapta a un molde histórico, en el que, a su vez, van a fermentar nuevas energías autóctonas.

b) Es en el marco provincial donde se realiza una colaboración fecunda entre los representantes del Estado propiamente dicho y los de la Vida local. Basta fijarse en lo que significa el Sindicato constituido por el Gobernador civil y el Presidente de la Diputación.

Pero, además, entre los funcionarios de la Administración central y los de la Administración local se produce intercambio benéfico, que adquiere carácter de simbiosis. Resulta imposible acotar las esferas de acción de unos y otros. Y a nadie debe sorprender que, en algunos países, sean los Entes locales la Escuela experimental de los funcionarios del Estado, en congruencia con cuanto desde Cicerón se ha dicho del Municipio: **quasi seminarium Reipublicae**, pensamiento que glosaba Tocqueville al decir que los Municipios son los gimnasios del civismo y que, en relación con la libertad que sea realista y no verbal, juegan análogo papel al que desempeñan, en relación con la Cultura, las Escuelas primarias.

Y aun supuesta la diferenciación de rango y esfera entre los funcionarios de Administración central y los locales, sus funciones son con frecuencia tangentes, sobre todo en los pequeños Municipios, en 35

los que el Ayuntamiento tiene a su cargo múltiples funciones estatales: en el orden de la Cultura, en el de la Sanidad, en el de la Estadística, en el fiscal... Son, paradójicamente, los Secretarios de los pequeños Ayuntamientos quienes requieren, por falta de especialización en el cometido administrativo y por carecer de la ayuda que supone la división del trabajo, una orientación de tipo más genérico y conocimiento de varias materias. El Instituto de Estudios de Administración Local tiene entre sus proyectos el establecimiento de una enseñanza especialmente brindada a los Secretarios de tercera categoría y que se titulará así: Servicios del Estado a cargo de los Ayuntamientos.

En la corriente de estas consideraciones que enlazan las actividades de ambos tipos administrativos, hay que situar una afortunada iniciativa: la creación de la Secretaría técnica de la Dirección General de Administración Local. Y también la tendencia a reservar en los Escalafones determinados porcentajes a los funcionarios procedentes de una u otra escala de la Administración, a fin de que resalte el carácter unitario de ésta y de que se beneficie con la aportación de las capacidades, cualquiera que sea su origen y el puesto de servicio.

Insistir en esta articulación, o mejor y como he indicado, en esta simbiosis que se da entre la Vida local y la Administración central, me parece más fecundo y adecuado que intentar una estricta delimitación de competencias y prerrogativas, como si los Entes que las poseen estuvieran destinados a vivir con independencia asegurada por el recelo y no en la intimidad de una colaboración requerida por la naturaleza de la cosas y por indivisibilidad del destino.

No se pueden separar actividades que son recíprocas y se dan en incesante balanceo. Es más: que están suscitadas por la acción mutua, de tal suerte que no se desarrollan unas a expensas de otras, sino que crecen conjuntamente. En presencia de nuevas necesidades, brota la reglamentación administrativa, que extiende sus raíces por todas las zonas: la del Poder central lo mismo que las de la Vida local. Hay un ritmo de vida más intenso, una interdependencia mayor de actividades, crece la preocupación común.

## ORIGEN DE LAS "LIBERTADES MUNICIPALES"

Este problema de las relaciones entre el Poder central y la Vida local hay que situarlo en la misma perspectiva en que se desenvuelve actualmente el problema de las relaciones entre el individuo y la Sociedad. No hay que escindir los contenidos que se presentan entrelazados. De tal suerte que no existe el individuo fuera de la Sociedad ni tiene sentido una Sociedad que no comporte un sistema de proyecciones individuales. Es el "individuo social"—que lleva en sí la Sociedad con la misma exactitud con que la Sociedad ciñe y penetra al individuo—lo que hay que enjuiciar si no se quiere construir artificialmente. El incómodo dualismo que comportaba la concepción del Estado policía, afirmando simultáneamente la soberanía del individuo y la centralización del Derecho por el Estado, ha de superarse en la doctrina que, a la vez que afirma el instinto social del individuo, afirma en la Comunidad el instinto de Poder. Ni existe el individuo fuera de la Comunidad, ni existe la Comunidad sin el Poder. Lo que el Estado liberal escindía arbitrariamente, aparece entrelazado; lo que era una relación de coexistencia, se transforma en convivencia; lo que aparecía yuxtapuesto—Individuo, Poder, Sociedad—, aparece membrado en jerarquía.

La unidad de este proceso está particularmente acentuada cuando a su luz se examina el origen de los Poderes locales. No insistiré en señalar la aptitud creadora de vida autárquica que dimana de la acción del Estado. Con lo dicho es suficiente para presentir la importancia de esta creación. Pero importa al contorno del concepto señalar también que el Poder central y los Poderes locales se funden porque se encuentran en mitad de su camino. Si del Poder central dimana una energía creadora que se propaga en ondas concéntricas, también los Poderes locales surgen a la sombra de un Poder más alto, del cual reciben el sello peculiar de su destino histórico.

No es otro el origen de las libertades municipales. Al través de ellas se insinúa la empresa protectora del Poder real, débil todavía, pero en posesión del sentido de la Historia. Actúa el Rey entonces como núcleo atractivo que suscita colaboraciones. El Rey es encarnación de una libertad y de un Poder que descuelga entre otras libertades y otros Poderes circundantes. Su empresa es desde el principio centralizadora, y para realizarla se sirve de la cooperación de muchas energías libres, a las que ofrece, como todo empresario, el aliciente de una ganancia, el horizonte y la atracción de un beneficio. 37

Pensad en lo que significan las Cartas-pueblas, los Fueros municipales, los privilegios otorgados a poblaciones territoriales. Todas estas Cartas de libertades son partidas de la Cuenta de pérdidas y ganancias de esa gran empresa de la nacionalización del Poder que el Rey va a acometer. No se explican sino asociadas al poder de empresa: son otorgadas o reconocidas en proporción al capital que aportan a la empresa común. Y es el proceso histórico lo que confirma este enunciado.

Cuando se hunde el Orden romano, cuando las invasiones de los Bárbaros desarticulan las antiguas relaciones territoriales, cuando la población se dispersa arrastrada por el remolino de la conquista, se impone la necesidad de fijar de nuevo a los hombres en la tierra, de darles la posesión de un territorio, de nuclear otra vez la Sociedad. A esta exigencia responde el feudalismo. Pero la relación feudal es precaria. Reposasobre el contrato y no llega a crear bienes comunes, que se deben a las instituciones. La vida tiende a la ascensión, se renueva en una incesante realización de valores, y el feudalismo no es apto para crear los bienes superiores de una Economía complicada, de un Arte y de una Cultura general. La multiplicación de las fronteras que delimitan los pequeños Señoríos hace incómoda la vida y se opone al espíritu de relación a que aspira, tras del logro de los bienes primarios, una población desenvuelta. Se ha recordado que en Francia, las primeras sublevaciones de los feudos se hacen al grito de “¡Comunión! ¡Comunión!”, y este sentimiento popular, que anhela la creación de cosas comunes, es cómplice del Rey, que aspira a unificar el Poder. Frente al Señorío que disgrega, se levanta la Libertad municipal, en la que arraiga el espíritu del Estado naciente.

Pero no se liberan totalmente las Libertades municipales, en su origen, de la impronta feudal. La vida del Municipio implica, en relación con la del feudo, una centralización de relaciones, mas esta centralización aparece en seguida mitigada por otra fuerza descentralizadora. Las libertades colectivas expresadas en las Cartas forales requieren una garantía de parte del Poder que las otorga. Así procede también el Estado estamental—verdadero Estado de “Estados”—. El mismo Rey es un Señor feudal excelente y superior a los demás, y es sabido que sólo un esfuerzo histórico laborioso y persistente logrará purificar al Estado monárquico de la ganga feudal, que se manifiesta en el principio del reparto del Reino entre los sucesores del Rey, según normas del Derecho privado; en la identificación de la Hacienda del Estado con el Tesoro real; en las múltiples

No es por eso de extrañar que el Rey jure los fueros para que los súbditos juren al Rey. El contrato acredita todavía su influencia. Pero si no existiera el Poder real, de esencia centralizadora, no encontrarían amparo eficaz las libertades. Y toda la Política del Rey tiende a centralizar, es decir, a sumar analogías y restar diversidades políticas. Los Fueros son una etapa de este proceso, que desemboca en la unidad del Régimen de Estado con la misma naturalidad con que los ríos, que brotan de fuentes tan diversas y se nutren de tantos afluentes, desembocan en el mar.

### REALIDAD Y POSICION DEL MUNICIPIO

Después de haber penetrado en el proceso de creación de las comunidades locales y de haber visto que su propio particularismo necesita afirmarse en una unidad más amplia, poseemos orientación para enjuiciar con rigor y exactitud la significación del término “natural”, aplicado tan insistentemente a las entidades menores de carácter histórico, al Municipio en especial.

Y las alusiones al problema no las voy a referir a ninguna de las tesis extremas, en torno de las cuales existe una bibliografía más apasionada que fecunda. No interesa el argumento militante, sino el planteamiento del problema, y no ciertamente porque haya que evitar las tesis combativas con las que se afirma dialécticamente toda creación, sino más bien porque hay que reservar las armas para el adversario efectivo y no para el que crea la predisposición unilateral del intelecto.

“Naturalistas” frente a “legalistas”. El Municipio, obra espontánea de la Historia, frente al Municipio creación de la ley, merecedor del Estado. Tales son las tesis extremas. Pero antes de afiliarse, hay que fijar el sentido de los términos. ¿Qué se entiende por “natural” cuando no se trata de Biología, sino de Historia y de Política?

Para muchos, lo natural es lo “espontáneo”, y se da este nombre —“espontáneo”— a lo que se produce en virtud de una fuerza interior y propia, sin intervención de elementos extraños a la virtualidad del germen.

Importa no caer en artificio, pero interesa también avisar a los navegantes. Y en Política, ¡cuidado con lo espontáneo! Que si en la Naturaleza no existe la generación espontánea, porque el germen ha sido creado, en Política todo ha necesitado ser fundado. No puede perderse de vista lo que significa el hábito, con razón considerado como una **segunda naturaleza**. Es decir, que es también natural lo que

se **connaturaliza** con nosotros y llega a integrar el acervo de nuestras disposiciones y de nuestras aptitudes, el repertorio de nuestros medios de acción y de nuestros propios esquemas mentales.

Lo llamado "natural" en Política está también sometido a la ley de la degradación de la energía, queda muchas veces desplazado y es sustituido en el fluir de los sucesos. Esta es la razón por la cual desaparecen Naciones y Municipios, mientras, inversamente, se crean nuevos centros de interés con aptitud creadora de vida. Esto último ha acontecido con la Provincia, creación del Estado en interés de una Administración eficazmente centralizada; pero la Provincia ha llegado a poseer potencia y prestancia representativa de un incremento de la Vida local, según antes he procurado mostrar. Y no es importuno que traiga a colación en este punto palabras recientes de un tratadista y político francés, Joseph Barthélemy, quien ha enjuiciado así la realidad del Departamento:

"Acerca de ciertos problemas, es necesario oír a los que han intervenido en la gestión de los asuntos locales. Piensan con unanimidad que el Departamento ha entrado en nuestras costumbres. Su existencia más que secular ha terminado por crear vínculos, establecer hábitos, canalizar intereses que es difícil y aventurado tratar de romper, contrariar o lesionar." ("Provinces", p. 31, 1941.)

Por eso es esencial determinar el carácter que en Política presentan los llamados hechos naturales. La Política se apoya en la Naturaleza, pero la eleva y la encauza. No es, sin más, Biología, sino Arte y técnica. Tiende a crear las cosas comunes y generales por la vía del "synecismo", es decir, acentuando las analogías y fundiendo las diferencias. Se **siembran** energías que determinan un proceso de asimilación, y no cabe detener la marcha de la Historia vinculando el carácter natural de las instituciones a su iniciación y no a su desarrollo. A tanto equivaldría considerar natural la infancia y no la madurez, la flor y no el fruto, el comienzo de las obras y no su término. El sublime artificio que es el Estado se apoya sobre las predisposiciones naturales—con sus tendencias y sus aspiraciones—de los núcleos humanos, asociados a exigencias del desenvolvimiento. La Historia no está sólo en los orígenes, sino en el proceso que conduce, por las etapas naturales del crecimiento, desde los principios hasta las conclusiones.

Cuando estas ideas son referidas al Municipio, hay que afirmar que **muchos** Municipios continúan representando una realidad que puede considerarse como natural. Desde luego fracasaría, por arbitrario, cualquier intento de dislocación de la división municipal, con-

siderada en su conjunto y no en el detalle particular de ciertas comunidades municipales que, por diversas circunstancias, han perdido vitalidad y pueden ser verdaderas supervivencias.

Y la realidad del Municipio consiste en esto: en que representa núcleos trabados por la convivencia vecinal, con una personalidad histórica, con tradiciones comunes, con una vida proyectada sobre el plano de relaciones específicas. Esto es lo que se opone, en la generalidad de los casos, a que el Municipio sea considerado como mera división administrativa. Si el Estado lo utiliza también con este carácter, es precisamente porque la realidad le ofrece cuadros estables que significan experiencia y hábitos de gobierno. Y es indiscutible que el Municipio está determinado por la primera convivencia que rebasa el círculo familiar, y que esta convivencia requiere la estabilidad de las familias sobre el suelo. Las excepciones confirman la regla, y el desplazamiento de individuos y de familias, ciertamente favorecido por la tendencia centrífuga de la vida moderna, no resta valor al caso normal, que, por otra parte, debe fomentarse en los Municipios en que predominan los intereses campesinos: de padres a hijos se trasmite, con la tierra, un espíritu, y entre las familias tradicionalmente arraigadas se ha forjado un tipo de vida común, que sería pernicioso desconocer, operando sobre el Municipio como si se tratara de una división territorial arbitraria.

Sentado esto—que es lo que hay de utilizable y verdadero en la concepción “naturalista”—, hay que reconocer también la múltiple realidad de los casos particulares y las exigencias con que en el orden municipal se reflejan los problemas de gobierno.

Bien está que en el Municipio se vea otra cosa que un organismo burocrático. Pero cuando no se trata del Municipio aislado, sino del Municipio que se articula en el Estado, hay que considerar las necesidades de esta inserción.

Vivimos en tiempos que imponen clara sinceridad en los conceptos y en las actitudes. No podemos detenernos en la cáscara de las palabras, sino que hay que penetrar sus esencias. Y hay que procurar, a la vez, que las definiciones correspondan a las exigencias de la vida, fuera de cuyo cauce no hay sustancia política posible.

Pocas ideas han sido tan traídas y llevadas como la del Municipio. En torno de este concepto pulula una literatura que parece agotar las deficiones y hasta el léxico. Lo difícil es precisar el concepto de modo que la definición corresponda a los caracteres de la realidad definida. Tal fué el propósito que falló al liberalismo cuando trató de conciliar el carácter “natural” del Municipio con las exigen- 41

cias del reconocimiento legal que hacía al Estado árbitro de la existencia de los Municipios. Y es lo que hay de impreciso y de contradictorio en el concepto de "autonomía".

Este propósito "político", en el subalterno sentido del término; este espíritu de "oposición", de lucha, en que ha brotado la autonomía municipal, ha favorecido la incomprensión. Se ha escindido el proceso de la totalidad, para no ver sino partes contrapuestas. La política de los "hechos diferenciales" ha operado con estas armas, y el Municipio ha sido considerado con un carácter polémico, más atento que a afirmar las propias prerrogativas, a debilitar las del Estado.

El mismo criterio estratificado, geométrico, inmóvil, que se articuló en el federalismo a lo Pi y Margall, con el prurito de atribuir competencias tasadas e insuperables al Estado nacional, al Estado regional y al Estado cantonal, desconociendo así la marcha de la vida, ha servido para propugnar autonomías municipales, creadas con todas sus piezas desde arriba y en virtud de programas de partido, a los que iría anexa la factura de los servicios prestados.

Es el mismo carácter natural del Municipio, tal como he procurado aclararlo, el que, viendo en él un organismo, un centro vivo de intereses, le depara capacidad y libertad de movimientos para adaptarse a nuevas necesidades y para acometer nuevas empresas. Los **vínculos de vecindad**, sobre los cuales reposa, como sobre un hecho natural, el Municipio, se dilatan y se **complican**, o, lo que es lo mismo, las necesidades del Municipio crecen hacia fuera y hacia dentro, se hacen extensas y complejas a la vez. La complejidad postula las combinaciones y asistencias, ya señaladas, entre las funciones de la Administración central y las de la Administración local, porque siempre se trata de una vida solidaria. La dilatación amplía los vínculos y conduce a la formación de unidades más amplias. Y en tales casos, es la misma naturaleza o las propias fuerzas naturales del desenvolvimiento lo que transforma el carácter primitivo de las instituciones, y hasta puede acontecer que en presencia de nuevos horizontes, se prefiera el desenvolvimiento solidario a la conservación de la individualidad rudimentaria.

Superamos así la fría concepción legalista y la inconsistente concepción que ve en los Municipios naturalezas cristalizadas, **nunc et semper**. Es un aditamento del concepto de Naturaleza el de "viabilidad", porque, en definitiva, a la Naturaleza pertenece lo mismo lo normal que lo monstruoso, pero sólo interesa a los fines de la vida

42 y es apta para recibir la investidura del Derecho la naturaleza normal.

## VIABILIDAD Y EVOLUCION

Este criterio de "viabilidad" es de general aplicación. Caracteriza cualquier grupo social: el Estado como el Municipio.

Para ser Estado, no basta la voluntad, el querer serlo. Hace falta poder serlo, poseer condiciones para afirmarse en la convivencia y frente a los acontecimientos. Se requiere un mínimo de condiciones económicas y políticas, una cierta regularización del factor territorial, acaso una situación geográfica congruente con la política, posiblemente una salida al mar. Se puede ser grupo social definido y no constituir Estado, el cual exige capacidad organizadora y no sólo conciencia de la personalidad. Este es el drama de muchos pequeños grupos situados en zonas de tránsito entre grandes Estados o en las grandes rutas de los Imperios: no pueden prevalecer porque no pueden defenderse, y ser es perseverar. Se imponen entonces soluciones de Derecho internacional, porque se muestran insuficientes las de Derecho interno.

Pues lo mismo sucede con los Municipios. Junto a la concepción estática que los inmoviliza en un contorno territorial fijo, la concepción dinámica ve en los Municipios unidades de desarrollo. El Derecho municipal se ocupa por eso, no sólo del nacimiento, sino de las transformaciones y de la extinción de estos núcleos humanos. La modificación del medio influye las condiciones vitales del grupo. Pesa un sino trágico sobre los Municipios que circundan las Ciudades tentaculares, Molochs devoradores que sólo viven nutriéndose a expensas de núcleos del mismo rango vital y creciendo con incontenible apetito de imperio. Pero el Leviathán que es la gran Ciudad encuentra voluntades propicias en los núcleos que va a incorporarse, y son las mismas condiciones naturales de vida las que crean esa predisposición favorable. La tangencia de los cascos urbanos, la continuidad de edificación, funde las relaciones de vida vecinal, integra un tipo de vida uniforme, prepara las vías de la unificación administrativa y conduce a la constitución de un solo Municipio.

La viabilidad se refiere también al orden económico. Es un problema de existencia, y no de progreso, el que se plantea en relación con un régimen de recursos que permita atender los servicios mínimos. La escasez de recursos en algunos Municipios es tal que no se puede sostener al Secretario del Ayuntamiento. La posibilidad del Secretario común a varios Ayuntamientos es antecedente de la institución del Alcalde común. Y de aquí a la rebaja de un grado o de un peldaño en la escala de los Entes locales no hay más que un paso. 43

El Municipio desvalido económicamente o privado, por pareja exigencia, de su equipo administrativo, desciende en la jerarquía y queda constituyendo una Entidad local menor. En este caso, quien perpetúa la huella de origen, quien traba la verdadera relación de convivencia, quien posee carácter **natural** es la Entidad menor, quedando el Municipio y su representación legal, el Ayuntamiento, como entidad superpuesta de carácter administrativo.

Por último, el perfeccionamiento del Régimen jurídico se realiza mediante instituciones de **Protectorado**. Confiadas a órganos administrativos y no a un sistema de recursos judiciales, son difícilmente compatibles con la autonomía de tipo clásico. Pero el Protectorado confiere vigor a las instituciones en la medida en que mantiene en tensión el espíritu de responsabilidad. Es el Régimen de tutela—sea la última indicación en este punto—el que entraña una grave **capitis diminutio** del Municipio en trance anormal, que puede producir la supresión del Ente. Nueva prueba que se acumula en esta serie de razonamientos encaminados a precisar el carácter de estos Entes, los cuales no son sectores de vida meramente natural, sino que, para ingresar en una zona de interés y de posibilidad jurídica, lo mismo que para cooperar a la realización de un destino unitario, necesitan coordinar su vida con otras semejantes, ponerla en relación con sus aptitudes y sus medios, elevarla al tono de las propias aspiraciones del vecindario.

## REGIMEN POLITICO DEL MUNICIPIO

Históricamente, la estructura del Municipio se muestra congruente con la del Estado. Así, bajo los principios del Estado estamental, muestra su vigor la concepción del gobierno mixto, no en el sentido de que los criterios se combinen para producir órganos centrales equilibrados por la aportación de diversas energías—lo que significa, por ejemplo, una Monarquía constitucional frente a la absoluta—, sino en el sentido de que el principio que informa cada una de las formas clásicas—Monarquía, Aristocracia, Democracia—se delimita territorialmente en función de las posiciones concretas que asume cada demarcación. Es lo que el Marqués de la Tour-du-Pin expresaba como ideal político al decir: todas las reformas son posibles mediante esta trilogía: la Democracia en el Municipio, la Aristocracia en la Provincia, la Monarquía en el Estado. Lo cual implica una Sociedad estabilizada y unas relaciones en reposo: algo así como un edificio

resistencia, y en el que la Monarquía estuviera significada por la cúpula o por el ornamento arquitectónico que sirviera de remate.

Si esta división de competencias acantonadas en núcleos territoriales de diverso valor político es propia del estamentalismo, las tendencias federalistas favorecen la autonomía municipal, y las tendencias unitarias del Estado se manifiestan necesariamente en el tratamiento político del Municipio.

Podrá ofrecer un Estado diversos tipos municipales—Norteamérica es un rico muestrario—, pero el criterio político dominante en el Estado se reflejará en el Municipio, cualquiera que sea su estructura. No por azar, ciertamente, se ha fortalecido el Ejecutivo municipal mediante el gobierno del “Manager” o el Alcalde-Gerente. La experiencia del presidencialismo en el gobierno de la Federación favorecía el ensayo. Pero el hecho de que se equilibrara esta concentración de poderes con las instituciones democráticas de la iniciativa, del “referendum” y del “recall”, entrañaba la presencia del criterio de la responsabilidad democrática y de la tradición representativa del Estado.

Sabido es, en otro orden de consideraciones, cómo ha repercutido en el gobierno municipal de los Plenos el espíritu crítico a que responden las tendencias parlamentarias y cuántas afinidades existen entre los móviles de unas y otras elecciones en los pueblos agitados por las contiendas políticas—régimen de partidos, predominio de lo político sobre lo administrativo, preterición de las cuestiones ligadas a la gestión de los servicios y consagración de casi todo el tiempo a los debates a “gran orquesta”.

El advenimiento del Estado autoritario consolida la competencia de los órganos centrales de gobierno. En su estructura totalitaria, la consolidación se realiza en los tres sentidos que hace tiempo señaló sagazmente Carl Schmitt: en el sentido territorial, en el sentido económico y en el sentido estrictamente político. Concentración que se realiza a expensas de las tendencias que el propio Schmitt denomina “federalismo”, “policracia” y “pluralismo”, respectivamente. O sea, tendencias disgregadoras, representadas, bien por grupos territoriales autónomos, o por sindicatos de intereses que aspiran a constituir Estados dentro del Estado, o por complejos de poder partidista que asocian la legislación, y, en general, las operaciones de la Soberanía al juego de los grupos políticos, a sus regateos y transacciones, al prevalecimiento, en suma, de conveniencias particulares de sector sobre el indivisible interés general.

Cuando surge el principio del Caudillismo, manifiesta su vigor 45

en el orden municipal. Cuando se atenúa o desaparece el criterio deliberante de las Asambleas políticas, el mismo eclipse se produce en el Municipio. Y no sólo en lo territorial y en lo político; también en lo económico se manifiesta el paralelismo. El principio de unidad y de responsabilidad personal adquiere entonces un ingente vigor. Así, en Alemania, toda la Ordenación del Trabajo reposa sobre el principio de la **Führung**, y las relaciones de fidelidad que enlazan en el gobierno al **Führer** y al séquito (**Gefolg**), enlazan en lo económico al empresario y a los asociados. Es el mismo criterio que establece nuestro "Fuero del Trabajo" al hacer al jefe de la Empresa responsable ante el Estado y al concebir la Empresa como la integración jerarquizada de todos los elementos que intervienen en la producción.

Pero, lo mismo en lo político que en lo económico, tanto en lo estatal como en lo municipal, el Caudillismo o el **Führerprinzip** implica un enlace de responsabilidades personales. El **Führer** se completa con el **Unterführer**. El Caudillo municipal es el Alcalde, como en lo económico lo es el Empresario. Concentración de poderes y responsabilidad personal, concreta y efectiva, es el lema de las nuevas organizaciones. Una jerarquía única enlaza y dinamiza todos los órganos. Y la organización no se realiza entonces de abajo arriba, sino de arriba abajo, sustituyéndose el principio de elección por el de designación jerárquica; el gobierno de Asambleas, por el gobierno presidencial. Se fortalece la autoridad del Alcalde, del Burgomaestre, del Podestà, y encarna en este Magistrado el gobierno y la responsabilidad de la gestión municipal. Pasa al primer plano, y en vez de ser un ejecutor de los acuerdos municipales, es el primer representante activo del Municipio, quedando reducido el Ayuntamiento a las funciones consultivas: Consejo municipal, **Consulta**, precisamente, en Italia.

Es tan estrecha esta similitud entre la forma de gobierno del Estado y la del Municipio, que los Regímenes de transición, que fortalecen el espíritu autoritario dentro de las viejas estructuras, o que no llegan a prescindir totalmente de las instituciones constitucionales clásicas, mantienen también el paralelismo. Es un caso típico a este respecto el de Portugal, tan afanado por la reforma administrativa, que encuentra en su Código fiel expresión. No responde al tipo del Caudillaje, ni liquida las instituciones electivas, sino que combina criterios de organización que manifiestan la misma influencia en el Municipio y en el Estado. Reduce las funciones de la Cámara municipal, como ha reducido las de la Asamblea Nacional. Fortalece, en

una y en otra demarcación, el Ejecutivo, sin llegar a la concentración de poderes. Limita la base electoral, restringiendo el sufragio y haciéndolo indirecto en muchos casos. La primera elaboración de la vida municipal la realiza al través de Juntas parroquiales—**Juntas de Fréguesia**—elegidas exclusivamente por los jefes de familia, por lo cual, y en armonía con declaraciones programáticas, ha podido escribir Francisco I. Pereira dos Santos, comentando el artículo 19 de la Constitución, “que el Municipio no es sino la prolongación de la familia”.

Y el interés político del Municipio radica especialmente en su mayor extensión. La vida que crece y se complica no puede ser mera vida administrativa. Subsiste por eso en muchos países la distinción entre los grandes y los pequeños Municipios, denominación más adecuada que la de Municipio urbano y rural en una época en que las esferas de vida no permiten esa estricta división del trabajo, pues si, por una parte, el campo penetra en la ciudad con los grandes espacios verdes, con las ciudades-jardín o las ciudades-satélite, por otra, la ciudad se derrama sobre el campo al través de los múltiples medios de industrialización de la agricultura, de descentralización industrial, del artesanado... Varían los métodos de nombramiento de los alcaldes según la extensión de los Municipios en Alemania, pues mientras en los Municipios menores de 10.000 habitantes el cargo de burgomaestre es gratuito y honorífico, es retribuido—designándose por concurso el titular—, en los que sobrepasan esa cifra de población. Existe, además, el régimen especial de la gran ciudad: **Círculos urbanos**, con **Oberbürgermeister**, en Alemania; **Gubernatorato**, en Roma; **Prefectura de Policía**, junto a la del Sena, en París. Y en relación con las cuestiones que suscita el problema de la autoridad en la Democracia, no deja de ofrecer interés la prescripción de la ley francesa de 16 de noviembre de 1940, que deja subsistente sólo en los Municipios inferiores a 2.000 habitantes la facultad electoral.

De esta rápida mirada al Derecho comparado, en sus esenciales relieves de actualidad, se desprende un interrogatorio: ¿Qué queda del Municipio si se prescinde de la representación electoral? Sin discutir que pautas electivas moderadas pueden expresar el régimen de las pequeñas administraciones municipales—en las que basta el buen sentido vecinal, y para orientar las cuales cabe pensar incluso en el Concejo abierto de los jefes de familia, tal como lo delinea el anteproyecto de nuestro Código de Gobierno y Administración Local—, el **centro de interés local** no exige el Gobierno democrático. Basta—ha dicho en Francia Nicolas—con que el Estado reconozca un grupo 47

de intereses distintos de los suyos, con una organización de Poder en beneficio de ellos. No insistiré acerca de los conceptos de “distinción” y de “división”, bastante aclarados en estas reflexiones. Diré tan sólo que el “órgano propio” a que el Código portugués atribuye la competencia municipal, lo mismo que el concepto de “comunidad local” en Alemania, no necesita ir vinculado al régimen electivo; basta con que el interés local exista, con la paralela diferenciación de los órganos de gobierno local, con personalidad no contradictoria con el carácter continuo de la Administración, tal como he procurado explicarlo.

En conclusión de todo lo dicho, retengamos estas ideas:

La inestabilidad de los grupos sociales, que es precisamente condición de su progreso, no permite considerar estancadas las relaciones. El impulso administrativo las conduce en un sentido unitario, en nada opuesto a la utilización de los factores espontáneos y de las energías autónomas. El término “natural” aplicado a las comunidades, a la municipal en nuestro caso, implica la constitución de tipos de vida definida con caracteres persistentes. Pero estos tipos no son insuperables ni están cristalizados. No responden a ninguna fatalidad orgánica, a ningún proceso biológico, ni constituyen una “especie”. En sentido estricto, sólo la familia es sociedad natural, y en su cauce se realiza la estabilización de sentimientos que, como ha dicho Maurois, reposan sobre instintos.

En otro sentido, no menos preciso, sólo el hombre es fin de las instituciones. Sólo él es persona en sentido que entrecruza lo biológico con lo espiritual; sólo él tiene un alma capaz de salvarse y de condenarse, consciente de su responsabilidad y de su eternidad, autoconsciente por su capacidad de hacer inmanente, vinculándolo estrechamente a su vida hasta convertirlo en razón de su existencia, el destino trascendente.

Si se trata de grupos sociales, el Municipio interfamiliar, que Aristóteles consideraba como la colonia natural de la familia, es, en su origen, resultado de la convivencia determinada por el crecimiento de las relaciones familiares sobre un territorio común—el término—, por la fijación de estas familias sobre el suelo a lo largo de varias generaciones, por la posesión duradera de un complejo constituido por el ara, el hogar y la tierra, con los vínculos afectivos que todo ello suscita, y que, proyectado en el tiempo, es tradición.

En la ciudad. en la gran ciudad, se atenúan estos caracteres. Crece, sin embargo, el estímulo del espíritu de empresa, tan favorable para  
48 la transformación del medio. El espíritu que la ciudad necesita for-

jar atrae e irradia a la vez, y el pequeño Municipio próximo quema sus alas en la luz de la gran ciudad.

Municipios insuficientes por incongruencia entre sus necesidades y sus medios se dejan también absorber. Pero por encima y por debajo de las unidades administrativas existe la solidaridad territorial que, aun en el caso de que desaparezcan por exigencias administrativas los Municipios—recuérdese los 15.000 que Alemania ha suprimido recientemente—, sigue constituyendo factor de vida comunal, no fácilmente reductible. Existe, así, el sentimiento de la parroquia, de la anteiglesia, del núcleo local menor, como existe también el de la “comarca”, y la persistencia de estos sentimientos acredita la realidad de los núcleos, no totalmente asimilados por la exigencia administrativa.

Todo Estado, más el que se cierra en sí y engloba, como el totalitario, todas las manifestaciones de la vida temporal, requiere, en razón precisamente de su realismo, apoyarse en sentimientos y construir sobre algunos macizos consuetudinarios. Políticamente, cobra nueva vida el Municipio cuando, en vez de servir de escenario a los grupos partidistas y fomentar sus rivalidades, sirve las necesidades de una **incorporación**, y adquiere así un relieve de elemento de cooperación a los fines del Estado. Este es el sentido de nuestro Estado y así ha sido expresamente definido como punto programático de Falange Española Tradicionalista y de las J. O. N. S.: el individuo se incorpora al Estado a través de la función familiar, municipal y sindical. No quiere así el Estado acentuar el criterio de abstracción propio de las construcciones exclusivamente jurídicas; se mueve en un ambiente de realidades institucionales y las atrae a la esfera política precisamente en lo que comportan de vital: en su elemento de “función”. Con ello, su vida no es exclusiva—como en el supuesto autonómico—, sino que está compartida y potenciada en cuanto se relaciona con la cooperación para los fines comunes.

Cada tiempo tiene sus exigencias primordiales, que son las que le confieren sentido y le dan posición histórica. Nuestro tiempo requiere la acentuación de la unidad, la consolidación de masas de voluntad unificadas por un pensamiento que conduzca hacia el destino común. Inútil pensar que puede salvarse la esencia de los Municipios si perece la Nación. En la vida orgánica, como en la espiritual, el principio de acción es indivisible y está producido por la totalidad de la organización. También es indivisible la salud y lo es la salvación. El destino es salvarnos o perecer todos juntos. Pero mantenernos unidos es situarnos ya en la senda de salvación.