

REVISTA

DE

ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO VIII

MAYO-JUNIO 1949

NUM. 45

La situación actual de los Municipios portugueses (*)

Portugal tiene, como España, una antiquísima tradición municipal.

Fué sobre todo en la Edad Media, después de la Reconquista, cuando los Municipios se multiplicaron con sus Fueros, leyes que fijaban los derechos y deberes de los vecinos entre sí y con relación a la Corona, formando un régimen de legalidad particular e instituyendo lo que se ha llamado felizmente «Señoríos colectivos».

Pero esta época áurea del municipalismo en que Fueros y justicias pertenecían privativamente a los Concejos, no duró mucho. Ya a mediados del siglo xiv el Rey comenzó a reivindicar para sí el derecho de nombrar jueces locales; en el xv se acentuó la centralización legislativa, las leyes generales se sobrepusieron a los fueros particulares, y luego en los albores del xvi, la reforma de los fueros dejó estos diplomas sin contenido jurídico, reducidos a meras pautas fiscales.

El Municipio se convirtió en un proceso de Administración local, ciertamente, pero reducido a la rutina de las pequeñas preocupaciones cotidianas.

La Historia municipal portuguesa no muestra señales de grandes iniciativas cívicas ni atestigua la formación de grandes riquezas comunales; no hay en la dulzura de mi país rural,

(*) Conferencia pronunciada en el Aula Magna del Instituto de Estudios de Administración Local el 26 de abril de 1949.

los monumentos que en otros países son el orgullo de las burguesías urbanas, ni memoria de rasgos de cultura de escogidas aristocracias municipales que hayan sacado partido de la convivencia local y del gobierno autónomo.

El portugués, con su carácter individualista, desconfiado y un tanto indolente hacia las cosas del espíritu, no vivificó ni engrandeció la tradición municipal del siglo xvi para acá.

Fué preciso que llegase el Romanticismo y la Revolución liberal para que la nostalgia de las libertades medievales, tan concretas, se apoderase de los doctrinarios novecentistas. Herculano es el primero y el más elocuente de estos teóricos nostálgicos del municipalismo medieval que él historió y exaltó en lenguaje elocuente. La quiebra de la libertad revolucionaria le hizo volver los ojos a la forma tradicional del Estado portugués en que la Monarquía vinculaba las pequeñas repúblicas municipales.

Y Herculano hizo escuela; una escuela desgraciadamente cada vez más retórica, más imprecisa, más historicista, más divorciada de las realidades modernas. Todo el siglo xix discurre en Portugal bajo el signo, no cumplido, de «restaurar las libertades municipales» —fórmula obligatoria del programa de todos los partidos políticos, que para agradar a la clientela provinciana prometían una descentralización local siempre negada desde el Gobierno—. La República, en 1910, anunció nuevamente la llegada de esta aurora redentora y rodeó de cariño la figura de José Jacinto Nunes, patriarca del municipalismo y autor de un proyecto de Ley administrativa abiertamente liberal... que se convirtió en Ley.

La propia Dictadura Nacional en cuya orientación doctrinal tanto influyeron los integralistas —también defensores con Antonio Sardinha de la restauración de la plena autonomía del Municipio y discípulos declarados en este punto de las lecciones de Herculano— la propia Dictadura Nacional anunció sus propósitos de revigorar los Concejos, y de hecho dió incentivo y medios para que en todas partes fuese ejecutado un vasto plan de mejoras materiales...; pero ahí quedó.

A la Dictadura sucedió el Estado Nuevo y con el Estado Nūevo vino el Estatuto municipal que contiene el Código Administrativo de 1936 reformado en 1940. Veamos en breves palabras las líneas generales de este Estatuto.

El Código Administrativo de 1936-40 (texto provisional de 1936, publicado nuevamente después de revisado y ampliado en 31 de diciembre de 1940) clasificó los Concejos en urbanos y rurales, distinguiendo en cada una de dichas clases tres órdenes según su importancia. Tenemos así siete categorías de Concejos, pues las ciudades de Lisboa y Oporto gozan de régimen jurídico especial.

¿Para qué tan gran variedad de clasificación?

El designio del legislador fué hacer un Estatuto municipal flexible adaptado todo lo posible a las circunstancias particulares de cada circunscripción municipal. Todavía tal preocupación fué causa de que en el Estatuto de los Distritos autónomos de las islas adyacentes de las Azores y de Madera (que complementa el Código) se estableciesen normas especiales para los Municipios de las pequeñas islas.

La idea general a que obedece una estructura orgánica municipal tan variada es, sin embargo, la siguiente: combinar en el Concejo, de acuerdo con las viejas tradiciones portuguesas, los dos principios de autoridad delegada del Poder central y de la representación local; en los Ayuntamientos más pequeños y más pobres, de administración simple, conceder mayor intervención a los representantes de los vecinos *vereadores* en la acción ejecutiva, pero acentuar, a medida que la gestión se va volviendo más compleja, el papel dirigente del Presidente de la Cámara.

En todos los Concejos (salvo los de Lisboa y Oporto) existe un Consejo municipal —Asamblea que apenas se reúne dos veces al año y en la cual están orgánicamente representados los elementos de la Comunidad municipal, familia, parroquias, propietarios, organismos gremiales y sindicales, instituciones benéficas...

Ese Consejo elige los *vereadores* por cuatro años y en número variable conforme a la importancia de los Municipios (2,

4 ó 6). Los *vereadores* constituyen la Cámara municipal, que tiene funciones deliberantes y cuyo Presidente es nombrado por el Gobierno con carácter de Delegado del mismo.

La ejecución de las deliberaciones de la Cámara corresponde al Presidente. Pero este sólo recibe remuneración en los Municipios de 1.^a categoría, y en los urbanos de 2.^a, en los que, como *quasi-profesional*, su autoridad adquiere verdadera supremacía *de facto* en la gestión municipal.

Esa supremacía le es reconocida de derecho en los Concejos de Lisboa y Oporto, donde el Código confiere a los Presidentes competencia para resolver por sí mismo la mayor parte de los asuntos administrativos; no hay en dichas ciudades Consejo municipal; la Cámara tiene 12 *vereadores* elegidos por sufragio orgánico y directo, compitiéndoles apenas asistir y fiscalizar a la administración municipal y deliberar en ciertos asuntos de gran importancia; el Presidente es auxiliado en la preparación, resolución y ejecución de los asuntos por altos funcionarios técnicos denominados «Directores de Servicio».

Así, en los Concejos de menor importancia es fácil ver la preferencia por el sistema de *Comisión* mientras que, en los más importantes, se opta tendencialmente por el de *gerencia* («City Manager»).

Todavía en toda la orgánica municipal portuguesa la preocupación dominante ha consistido en conciliar las necesidades actuales de la administración local con las tradiciones peninsulares de participación efectiva de los vecinos en la gestión de los intereses comunales.

¿Había satisfecho este Estatuto las aspiraciones de los Municipios portugueses? Veamos, en primer lugar, algunos números demostrativos del desenvolvimiento de la administración municipal en los últimos veinte años.

El Presupuesto general del Estado para 1929-30 preveía un total de gastos con el importe de 2.033.000 contos (1); en 1948 la previsión ascendía a 5.550.000 contos. Esto quiere decir que

(1) Cada conto tiene mil escudos.

en veinte años los gastos del Estado aumentaron un poco más de dos veces y media (1929 = 100; 1948 = 272).

Sumando los presupuestos de los 302 Municipios portugueses se obtiene en 1929 una previsión de gastos de 244.000 contos; y en 1948 nada menos que 1.443.000 contos. ¡Esto significa que el aumento de gastos alcanzó seis veces lo que era hace veinte años! (1929 = 100; 1948 = 591).

La Administración municipal, valuada en sus gastos, se desenvuelve en veinte años mucho más que la Administración estatal.

Pero procuremos otro índice: la Deuda.

En 1929 el Estado portugués debía alrededor de 10.000.000 de contos. Veinte años después, con una política financiera ejemplar que realizó sucesivos reembolsos y conversiones, la Deuda pública no pasa de los 12.500.000 contos, o sea un insignificante aumento del 25 por 100, con la contrapartida de la desvalorización de la moneda. Es un brillante resultado de gestión, todavía más de aplaudir cuando se comprueba que los servicios de la deuda (amortizaciones e intereses) aumentaron apenas un 15 por 100 (324.000 contos en 1929 y 375.000 en 1948).

El conjunto de los Municipios portugueses debía en 1929 la suma de 136.000 contos; debe, en 1948, 446.000 contos, o sea, más de tres veces lo que debía hace veinte años (1929 = 100; 1948 = 327).

El capital en deuda representaba, no obstante, en 1929, el 55 por 100 de los ingresos generales de los Municipios; mientras que hoy representa apenas el 31 por 100 de esos recursos.

Las peticiones de deuda de los Municipios representaban en 1929 el 13 por 100 del capital de la misma Deuda y el 7,3 por 100 del total de los gastos; y en 1948, apenas el 10 por 100 del capital y el 3 por 100 del total de los gastos.

Quiere decir que, no obstante haberse endeudado los Municipios más que el Estado, las condiciones generales de la Deuda son mejores de lo que eran hace veinte años. Y esa ventaja aumenta todavía si tenemos en cuenta la depreciación interna del escudo, siempre beneficiosa para los deudores que reciben mayor poder de compra del que retribuyen y restituyen.

¿De dónde resulta la comprobada expansión de los gastos municipales?

Desde luego excluirémos de las causas a apreciar el aumento del número y de las retribuciones del funcionariado. En verdad, ese aumento nunca es superior al del Estado y como los gastos nacionales en veinte años sólo aumentaron, según vimos *dos veces y media*, mientras los gastos municipales aumentaban *seis veces*, resulta de ahí, que aun contribuyendo a ese factor (y dado el mayor volumen relativo de los gastos de personal en los pequeños presupuestos) la mitad del aumento o crecimiento, todavía queda por justificar una gran parte del exceso verificado.

Tampoco es causa, como algunos piensan, el crecimiento de la administración municipal de las grandes ciudades en detrimento de los pequeños Municipios rurales: los gastos de los Municipios de Lisboa y Oporto, no excedían en 1948 los $\frac{2}{5}$ del total, que ya representaban en 1929. Esto es: el volumen de las grandes ciudades en relación a la suma global de los gastos municipales portugueses se ha mantenido constante.

Tal aumento sólo puede ser, pues, resultante del mayor incremento de la Administración municipal, sobre todo a través de la febril actividad de las obras públicas y de la multiplicación de los servicios públicos municipalizados. Los adormecidos Municipios rurales del siglo XIX despiertan ahora. Nuevas tareas los solicitan, tareas caras, de compleja ejecución técnica, exigiendo gestión eficiente y asidua que transforme las Cámaras municipales de meros centros de política vecinal en activos laboratorios del bien común.

Naturalmente, la estructura municipal resintióse, y mucho, por la novedad de las funciones y por la aceleración del ritmo del trabajo ¡Adiós románticas Asambleas populares y largas discusiones de los Cuerpos deliberantes! ¡Adiós plácidas tradiciones folklóricas de los tiempos en que los intereses económicos dominantes giraban en torno del pastoreo y de la agricultura! ¡Adiós cuadros naturales de la aristocracia rural y dignidad honorífica del «Señor Presidente de la Cámara», con papel meramente representativo!

Todo esto va a pasar. La Administración municipal de día

en día se funcionaliza, se tecnifica, se especializa. El volumen de sus atribuciones crece constantemente; la Administración central, impaciente, interviene a cada paso, estimula, comparte, fiscaliza, y cuando ve la máquina municipal impotente para cumplir con eficacia las tareas que el público le exige —como en el caso de los caminos— asume la misión de realizarlos.

Los municipalistas-nostálgicos, al leer aún los períodos rotundos de Herculano, se escandalizan y claman que el Municipio está a punto de zozobrar.

Es cierto que la centralización del Estado autoritario y la incomprensión de las autonomías por los técnicos no favorecen el mantenimiento del clima jurídico y social que prestigia las libertades municipales. Y ese es, sin duda, un grave aspecto político de la cuestión. Pero si observamos las realidades veremos que nunca los Concejos portugueses desempeñaron papel tan activo en la vida de la Nación como actualmente.

¿De qué se lamentan entonces los Municipios portugueses? En el fondo, de no poder ir tan de prisa como desearían en el camino de los progresos y mejoramientos locales; se quejan por no estar pertrechados y habilitados para la realización de obras de tanta magnitud como las que ahora les incumben.

Son frecuentes esas reclamaciones, no siempre formuladas con la perfecta consciencia del «lugar en que se debe», ni señalando precisamente el mal y la causa del mismo. La más expresiva formulación de estas reclamaciones, en los últimos tiempos, fué hecha en vivo y moroso debate, suscitado en el Parlamento durante el mes de enero de 1947.

En esa discusión intervinieron numerosos diputados, cuyas alegaciones no fueron siempre felices ni siempre justas, ni siempre correspondieron a la exacta visión de los fenómenos (pero un Parlamento no es una Academia), mas en todo caso reveladoras de diversos aspectos de cuestiones candentes.

En resumen, se pueden extraer de la discusión las siguientes críticas al régimen administrativo vigente:

1.º Los Municipios no tienen los recursos necesarios para hacer frente a las obligaciones que se les encomiendan.

2.º La ley les obliga a pagar gastos públicos que no son

municipales y cuya realización es independiente de las Cámaras.

3.º Existe una tutela excesiva por parte del Estado.

Como se ve, no puede decirse que el resultado del debate, que duró cuatro días, sea abundante...

La *escasez de recursos* es mal de que, por otra parte, se lamentan actualmente los Municipios de todo el mundo y sobre todo aquellos países donde se verificó la desvalorización de la moneda.

Los gastos públicos han aumentado, y, generalmente, los ingresos no los han acompañado con igual ritmo. Siempre que el Estado necesita aumentar impuestos y tasas sigue la línea de menor resistencia y prohíbe a los Municipios sobrecargar al contribuyente. Como la fuente de los recursos para el Estado y para los Municipios es la misma, el Estado toma primero los suyos, deja las sobras para los otros y, de este modo, les limita las aspiraciones.

No es sólo la necesidad de economizar al contribuyente lo que conduce la política restrictiva de tributación municipal: es también la conveniencia de no dispersar recursos en demasía. Y por esta razón se va generalizando el sistema según el cual, en vez de permitir a los Municipios que establezcan tributos propios, los Estados concedan, de sus erarios, subsidios, subvenciones, participaciones a las autarquías locales.

Claro que no es igual. El Municipio al lanzar sus impuestos, al cobrar sus tasas, afirma *su* autonomía, tiene *sus* recursos. Mientras que el subsidio, la subvención, la participación, son donaciones del Gobierno, solicitadas, rogadas, condicionadas... y cuya concesión justifica, naturalmente, la fiscalización del donante.

Siempre que los aprietos financieros obligan a pedir asistencia ajena, el Municipio sufre la restricción, de derecho o de hecho, de su autonomía, pues quien da dinero debe tener la facultad de saber si el dinero que dió es bien o mal empleado.

En Portugal el proceso normal de asistencia financiera del Estado a los Municipios es el de participación en las mejoras públicas. Estudiada una obra para cuya ejecución la Cámara

consigna apenas una parte del costo, los servicios del Ministerio de Obras Públicas examinan el proyecto, lo mejoran y pueden conceder la subvención necesaria, que llega hasta el 70 por 100 del valor total.

La asistencia financiera se completa por la asistencia técnica, pues los Ingenieros de Obras Públicas no sólo intervienen en el proyecto, sino que acompañan y fiscalizan la ejecución de los trabajos.

Gracias a estas participaciones ha sido posible ejecutar numerosas e importantes mejoras locales: el Municipio toma la iniciativa, da los primeros pasos y algún dinero y el Estado hace lo demás.

A pesar de los beneficios del sistema de participación, los Municipios se quejan. Se quejan de las demoras de la burocracia del Ministerio de Obras Públicas; se quejan de las exigencias técnicas de los Servicios centrales; se quejan de la carestía de las obras cuyos proyectos son elaborados o reformados por los Ingenieros del Estado; y se quejan, por último, de las incomodidades de la fiscalización, durante la ejecución de los trabajos...

Pero con todos esos inconvenientes, el sistema de las participaciones, inaugurado en 1930, ofrece innegables ventajas, y representa una fórmula feliz de colaboración que, felizmente de creación portuguesa, es también aquella a la que tienden los Estados Unidos de Norteamérica.

Efectivamente, en los Estados Unidos los Municipios padecen males muy semejantes a los que acusan los Concejos lusitanos, y por análogos motivos. Por esta razón, los diversos Estados de la Unión tuvieron que subsidiar a las autarquías locales y esos subsidios sólo en 1942 alcanzaron 1.800.000.000 de dólares. Por otra parte, en cada Estado federado fueron creadas dependencias especializadas de asistencia técnica y administrativa a los servicios subvencionados de las autarquías locales, que han extendido su acción a los restantes servicios (1).

(1) VII Congrès International des Sciences Administratives. Compte-rendu: The relations of Central and Local authorities in the United States, por W. Anderson, página, 377 y. s.

En otros países se eleva el mismo clamor por parte de los Municipios sobre la exigüidad de los recursos: lo que no siempre se logra es que el Estado haya encontrado una fórmula eficiente para ayudarlos sin mayor sacrificio del contribuyente.

De lo que expusimos en cuanto a asistencia financiera y técnica del Estado en Portugal, se deduce fácilmente en qué consiste la *abierta tutela administrativa* sobre los Municipios. No se trata de una actitud meramente política, aunque la forma autoritaria del Estado sea fuertemente integradora de todos los poderes y contraria a las francas autonomías.

Estamos más bien ante una necesidad ineluctable de intervención orientadora y fiscal impuesta, sobre todo, por motivos de orden financiero y técnico.

De orden financiero. La conveniencia de no sobrecargar en exceso al contribuyente, el cuidado de no dejar contraer demasiadas deudas y el interés de velar por la buena aplicación de los subsidios concedidos, llevan al Estado a inspeccionar asiduamente la vida de las autarquías locales y a regular la gestión de sus caudales.

El nuevo Estado portugués fundamenta cada vez más toda su estructura administrativa en el saneamiento financiero y no se comprendería que, siendo así, en la periferia del país, otras entidades públicas pudiesen permanecer en el régimen de desorden condenado en el plano nacional!

Pero, aparte de estas razones, existen otras.

El aumento de las atribuciones municipales obligó a emprender iniciativas cuya ejecución exige cuidadosos proyectos y la intervención de técnicos especializados.

Queda lejos el tiempo en que los caminos, las fuentes, las escuelas, todo se hacía con los conocimientos comunes de los hombres buenos de la tierra.

Hoy hay que recurrir constantemente a Ingenieros, a Médicos sanitarios, a Veterinarios, a Agrónomos, a Juristas...

¿Pero cómo cada uno de los 302 Municipios del país ha de tener a su servicio todo el cuerpo de técnicos especializados necesarios para la seguridad y eficacia de los trabajos de interés colectivo que han de llevar a cabo?

¿Cómo un pequeño Municipio rural podrá disponer de un Ingeniero de caminos, de otro de puentes, de un Ingeniero especializado en aguas, de otro para las construcciones de cemento, de un Arquitecto para los hospitales y de otro para las prisiones... —el pobre Municipio que en la mayor parte de los casos ni siquiera tiene recursos para mantener un maestro de obras permanente?

Ahora bien, si el Gobierno tiene la preocupación de que el dinero de los Municipios sea bien invertido, ha de procurar que las obras sean útiles y duraderas, y de ahí las providencias legales adoptadas para evitar las imprevisiones de los aficionados, las iniciativas de los profanos, y para rodear de garantías de eficiencia las deliberaciones de las Cámaras que supongan ejecución técnica.

Así, ciertas resoluciones municipales no son ejecutorias sin previa aprobación del Gobierno, después de la intervención de los servicios técnicos competentes. Para satisfacer las exigencias de tutela, los Municipios tienen que recurrir a una de estas dos soluciones: o mancomunarse para establecer servicios de obras públicas, (y en algunas regiones del país surgirán efectivamente, en los términos autorizados por el Código Administrativo, estas federaciones de Municipios), o pedir la asistencia técnica de los Servicios del Estado, por el proceso ya descrito de participaciones.

Aún existe otro caso en que la Administración central interviene en la autonomía local: es el referente al reclutamiento y selección del personal administrativo.

A este respecto, en 1936, cuando la publicación del Código Administrativo, la situación casi podía decirse que era caótica. Las autarquías locales reclutaban sus funcionarios libremente, dentro de amplias normas de concurso, lo que se efectuaba para cada vacante ocurrida. La autonomía de cada Municipio era, de hecho, total. El personal de un Ayuntamiento era privativo suyo, donde comenzaba, transcurría y terminaba su carrera. En el reclutamiento predominaban en general consideraciones locales de pequeña política. El empleado admitido no tenía más estímulo ni horizonte.

El Código alteró todo ese estado de cosas efectuando una amplia innovación. Distínguese las plantillas privativas de cada Municipio, como las categorías inferiores de las jerarquías, de la plantilla común a toda la Administración Local. En esta plantilla común, constituida por seis clases, el reclutamiento y la designación dependen de concursos generales de habilitación celebrados periódicamente en el Ministerio del Interior. Esos concursos, obligando a los funcionarios a constante preocupación teórica y profesional, han elevado su nivel cultural, y permitirán el establecimiento de una carrera administrativa en la que, por su esfuerzo y sus méritos, el funcionario puede ascender desde los lugares oscuros de los pequeños Municipios rurales, hasta la Jefatura de Secretarías de los grandes Municipios urbanos.

Tal intervención de la Administración central se impugna, a pesar de que los resultados demuestran que es ventajosa. En hora buena que los Municipios no la hubiesen reclamado y fuese como tantas otras innovaciones del Código administrativo vigente, de la exclusiva iniciativa del autor del proyecto de ese documento, no consta que haya suscitado resistencias y descontentos, salvo algunas inevitables deficiencias del período de adaptación.

* * *

Al llegar al fin del balance de la situación presente de los Municipios portugueses, puedo ahora preguntar: ¿estará en crisis el municipalismo en Portugal? Esa forma institucional, cuyas raíces arrancan de los primeros siglos de la nacionalidad ¿habrá entrado en un período crepuscular?

Se nos ocurre, como a propósito de tantas otras cosas, comparar nuestra época con la fase de decadencia del Imperio romano.

También entonces las dificultades financieras de los Municipios justificaron la intervención del Poder imperial. Inspectores de hacienda —los *correctores*— fiscalizaban la gestión autónoma de las ciudades. Después, *curatores* nombrados por los Emperadores, concentraron en sí, poco a poco, la mayor parte de la

jurisdicción municipal. Por fin, la antigua y honrada *curia* tuvo únicamente la misión de responder solidariamente del pago de los impuestos, sin correspondiente intervención en los negocios públicos. Y fué el fin...

Pero no. Por muchas analogías formales que podamos encontrar entre la orgánica del Municipio de hoy y la del Municipio del Bajo Imperio yo creo que la situación no es idéntica. Estamos apenas ante una necesidad de ajuste o de adaptación de las instituciones a las circunstancias de la época y a las nuevas funciones que requieren.

La tradición — ¡cuántas veces es preciso repetirlo! — no es la inmovilidad, sino, por el contrario, la adecuación viva de las instituciones a las necesidades temporales. El principio tradicional es válido en cuanto a encontrar en sí potencialidad energética que permita soluciones ajustadas y oportunas para las exigencias justas de las generaciones sucesivas. La tradición es vida. La vida que, sin dejar de tener identidad, sabe encontrar recursos de adaptación.

El principio municipal consiste esencialmente en la administración de ciertos intereses locales por quien represente la propia colectividad titular de esos intereses. Pero es evidente que el grado de independencia con que en el siglo XII esos intereses podían ser gestionados no es comparable con el de hoy en día; en este siglo sin distancias, sin localismo, podíamos decir sin intimidad, el siglo de las comunicaciones instantáneas, de las energías telecomunicadas y de la superpoblación universal.

Yo no digo si estamos, como los «hombres auténticos», mejor o peor que en la Edad Media; ni discuto si el sistema municipal del siglo XIII era más o menos perfecto que el de hoy; apenas compruebo hechos que me llevan a no poder desear, en un mundo donde cada vez se encadenan más los intereses, donde las voluntades son interdependientes y todas las acciones se solidarizan e interpenetran, que se mantengan islas de jurisdicción administrativa, abroqueladas en derechos egoístas, tan autónomas como en los tiempos en que, de tarde en tarde, apenas surgía del medio del espeso matorral donde dominaba el

oso, una población cerrada sobre sí, que la agricultura, el pastoreo y la caza volvían celosamente comunitarias.

El Municipio puede y debe subsistir en la línea tradicional, pero tiene que convertirse en Municipio del siglo xx, en las nuevas funciones que le incumben y en la estructura que se requiere para cumplirlas. Respetado por el Estado en la autonomía que la Ley le consiente, es cierto. Respetado por lo que representa y por lo que vale. Es cada vez más necesario que el Estado tenga la consciencia de sus límites y que nos convenzamos de que la unidad y la fuerza del Estado no implican la negación del pluralismo social. Cuando un Gobierno olvida que en la nación existen valores sagrados, la Familia, el Municipio, las Corporaciones reales (como las Universidades y la Magistratura), las Iglesias, ese Gobierno está desliziándose por la pendiente peligrosísima del totalitarismo. Por eso, cuando digo que el Municipio no puede tener la autonomía del de la Edad Media no quiero defender la supresión de la autonomía municipal.

Cada comunidad local siente mejor que los extraños sus necesidades y deficiencias; se debe respetar ese sentimiento de conveniencia o valoración administrativa, dejarle graduar la oportunidad de proveer a cada uno de sus intereses, permitirle la disposición de sus bienes. Sobre todo, se debe dar a cada autarquía local la sensación de que, expresando la colectividad de los habitantes de una circunscripción, es respetable por todos los poderes en la medida en que el Poder deba siempre veneración y consideración al hombre que se fija en la tierra y en ella forma familia, para trabajar, sufrir, luchar y cumplir cristianamente su destino.

Hay entre el hombre y la tierra una alianza indestructible, que imprime en las almas todo el secreto de los horizontes y da a los paisajes el sello peculiar de las actividades que la gente ejerce. Tierra y hombre, los dos ingredientes fundamentales del Municipio, las dos grandes realidades que más allá de las actuaciones jurídicas y de los formalismos administrativos, veo como constantes de la Historia, desafiando a todos los regímenes, resistiendo a todas las revoluciones...

Cuando quiero el Municipio respetado en el seno del Estado, no obstante la estrecha colaboración de las dos Administraciones, central y local, es finalmente al hombre mismo, en su continuidad familiar y en su fidelidad a la tierra, lo que deseo acatado por el Poder. Porque el Municipio es una expresión de los sentimientos, de las necesidades y de la libertad del hombre, y el derecho, como el Estado, como la Administración pública, existen para cumplir las finalidades humanas, para hacer posible la vida humana en comunidad, para procurar, por último, dulcificar la pesada carga que el hombre arrastra en su jornada terrena y así permitirle que piense también un poco en alcanzar el cielo...

MARCELO CAETANO