

# El Municipio y la Economía nacional

Al Excmo. Sr. D. José F. Hernando; con entrañable afecto y devoción.

Era natural que cuando la economía española se desenvolvía en un sistema esencialmente liberal no cuidasen nuestros legisladores, ni los prestigiosos municipalistas que en las dos primeras décadas del siglo que corre tan intensamente trabajaron por resucitar la personalidad de nuestros Municipios, que no se cuidaran de asegurar el rango y soberanía de éstos, en sus relaciones con la economía nacional, mediante una eficaz e inteligente intervención en mil problemas harto trascendentales para la vida de la nación y, de manera principal, para el propio Municipio. Toda la literatura jurídica tan densa y sugestiva de nuestros municipalistas de este período, que pudiéramos llamar creador, propugnadora esencialmente de la autonomía, se refiere y constriñe a la actividad municipal en el terreno político o administrativo y, a lo sumo, al régimen económico de su propio patrimonio. Era natural que así acaeciera, ya que el pensamiento jurídico de la época, aun contemplado en el más dilatado horizonte, no presagiaba cambio tan radical como el que se ha operado en la organización de la economía nacional, que ha pasado, en estos últimos años, de un sistema liberal, a lo sumo de vigilancia tutelar, a un sistema de acusado intervencionismo, tan absorbente y tan extenso que son escasísimas, por no decir tan excepcionales, las actividades que no quedan sometidas a un férreo control, en muchos casos de me-

ras apariencias técnicas, pues en realidad es meramente burocrático y entorpecedor.

Nos encontramos ahora con un régimen de economía planificada, impuesta por las circunstancias imperantes en el mundo, que sagazmente han captado nuestros hombres de Gobierno con el nobilísimo y patriótico afán de defensa de los intereses económicos nacionales, que evite los desastres que pudieran sobrevenir con el juego libre y un tanto arbitrario de los valores económicos si se mantuviese la inhibición del poder público. Es obligado proclamarlo así, no hay duda que el fin perseguido es altamente patriótico, la concepción teórica de ello es impecable y el momento político acucioso en que vivimos lo ha captado con indudable acierto el Gobierno español, que, en medio de la mil veces vituperable hostilidad del mundo exterior, lucha día tras día por mantener nuestra soberanía nacional y asegurar una justa y equitativa distribución de la riqueza para mantener el equilibrio progresivo de la riqueza y de la renta nacional, pero hay que reconocer que en esta nueva modalidad, que en esta nueva dirección dada a la economía nacional, el Municipio está ausente no obstante su significación jurídica, y los vitales intereses que representa.

Desde que se instauró la República se advierte en la Administración española un predominio excesivo de lo que pudiéramos llamar Organismos técnicos con una paralela disminución aun de las meras funciones informativas de los organismos representativos de tipo político, como los Municipios y las Diputaciones provinciales, sobre todo en las actividades que tienen a su cargo los Ministerios de Obras Públicas y de Industria y Comercio, es reflejo de la tendencia que se advierte en el mundo hacia la tecnocracia, que si ciertamente responde a la muy plausible finalidad de que las determinaciones de la Administración se elaboren con la mayor perfección técnica cuidadosamente preparada por un personal técnico, ágil e inteligente, seleccionado con las mayores garantías de acierto, en ocasiones se ha excedido esta tendencia llegando a eliminar toda intervención de los Organos representativos de los intereses locales, sean éstos municipales o provinciales.

La crisis que se advertía en el mundo entero y por otra parte las desbordadas apetencias de autarquía que con miras bélicas se advirtieron en otros países, impuso por así decirlo una movilización de la riqueza nacional para apresurar un aumento en la producción con el aprovechamiento de los caudales de los ríos, de los yacimientos mineros, incluso de la industrialización creciente de los productos agropecuarios, y todo ello se tradujo en un predominio creciente de los Organismos técnicos, con una eliminación de los Organismos que no tuvieran este carácter. Esta tendencia tan acusada en Alemania y Rusia primero, pasa a Norteamérica donde surge una copiosa literatura exaltadora hasta el paroxismo de los beneficios advertidos en la producción privada desde que en ella predominan los criterios técnicos, y se crea un estado de opinión en el mundo que suspira por un claro predominio de los técnicos que se traduzca en un sistema político, denominado «tecnocracia».

Esta orientación va infiltrándose también en la vida de la Administración pública, son tantos, tan encendidos los encomios que despierta la colaboración de los técnicos en las Empresas, en la actividad privada, que se añora su ingerencia en la vida pública. No se reflexiona, sino se sueña, pensando que con esta intervención técnica cuanto más intensa sea, mayores y más óptimos serán los beneficios que se logren. Y en este misticismo que surge se pierde el debido equilibrio y se consuma la casi total eliminación de los Organismos políticos, concretamente de los Municipios y de las Diputaciones, quedando de esta forma en el mayor desamparo o, al menos, postergados los intereses que representan estas Corporaciones. Decía con razón el profesor Lloréns que en la misma producción, la industrial no es más que un sector, y los técnicos, por muy importante que sea su participación, son solo uno de los factores que en la producción intervienen. «Es desmesuradamente exagerada la pretensión de atribuir a los técnicos la competencia de ordenar la actividad colectiva. No es que los técnicos carezcan como tales de capacidad para discernir y declarar las normas que han de regir el aspecto político de la convivencia en una colectividad, sino que el punto de vista técnico es solamente uno de los

que han de tenerse en cuenta en la coordinación de la actividad individual y grupal» (1).

La realidad hoy es de absoluto predominio técnico en una serie de actividades industriales, muchas de ellas sin relieve ni categoría para tenerla vinculada a esos Organismos técnicos, pero, en cambio, de interés para las municipalidades, a las que ninguna intervención se le concede. Hay otras cuestiones que siendo ciertamente de trascendencia para la economía nacional o al menos de contenido complejo, en los que ciertamente es indispensable el predominio de la técnica oficial, pero los que entendemos que es perfectamente compatible que en ellos se oiga la voz del Municipio al que directamente afecte.

Integrados los Organismos técnicos estatales por un personal selecto, concretamente vamos a referirnos por vía de ejemplo a las Jefaturas de Aguas, a las Delegaciones de Industria, por Ingenieros meritisimos a los que hemos de suponer con una vocación técnica permanente, es seguro que en mil ocasiones les ha de contrariar, les ha de fatigar, que se lleve a su superior cometido cuestiones nimias e intrascendentales, para las que ciertamente se han tarifado unos devengos que en los tiempos que corren vienen a engrosar los mezuquinos emolumentos y sueldos oficiales, pero que en cambio es injusto que se mantenga en esas actuaciones una inhibición completa del Municipio al que directamente puede afectar. Es absurdo, por ejemplo, que, sencillamente, para poner una máquina partidora de almendra, un vulgar tostadero, un taller de alfarería, o la apertura de un cine, se tramite todo un expediente que pomposamente se denomina «de nueva industria», nada menos que por servicio técnico tan selecto y esmerado como la Delegación de Industria, distrayendo con meros trámites burocráticos un personal técnico organizado para fines más altos, y en cambio ni siquiera sea oído el Ayuntamiento donde estos pequeños artefactos vayan a instalarse. Santo y bueno que antes de autorizar su funcionamiento compruebe este Organismo técnico su perfecto montaje y las garantías de seguridad necesarias al

---

(1) «La Ténocracia». Ed. Revista de Derecho Privado. Pág. 99.

mismo, pero es afrentoso en cierto modo que el Ayuntamiento tenga relegado su papel a la función meramente policiaca, de dar la licencia para construir el pabellón donde vayan a funcionar estas industrias, o la licencia de apertura, pero, en cambio, no se le oiga, no se interese su informe cuando se trata de la creación de los mismos, siendo así que es el Organismo encargado de velar, defender, los intereses del Municipio, y nadie con más autoridad que la propia Corporación municipal es la que puede emitir informe sobre si es o no interesante, si es o no conveniente el que la instalación de estas pequeñas industrias se lleve a efecto; lo propio ocurre cuando se trata de cambios, de desplazamientos en un perímetro muy reducido de industria ya existente; parece poca consideración para un Organismo técnico, cuál es una Delegación de Industrias, que porque cambie un taller de carretería de un Municipio a otro, o porque una diminuta fábrica de harinas o de aceite mal situada quiera trasladarse a una localidad *contigua*, para aproximarse a la estación férrea, a la carretera general, o, sencillamente, por una conveniencia del empresario, tenga que instarse ese pomposo expediente y para ello se movilice al Ingeniero, al Ayudante, y quién sabe si al Ingeniero Inspector de la zona, y, en cambio, ni se oye ni se pide parecer al Ayuntamiento del Municipio al que directamente puedan afectar esas instalaciones. La tiranía de la técnica ha llegado en estos últimos años a límites verdaderamente excesivos; cuando se inician las campañas de aceite o de harina coincidiendo con la recolección de oliva o trigo, una legión de pueblos rurales se han visto atormentados porque sus molinos, sus prensas seculares, obras de verdadera artesanía que los antepasados ansiosos de progreso, montaron, no lograban su apertura, todo por el especioso argumento de no reunir las condiciones técnicas para un mayor aprovechamiento. Ya pasaron por lo visto aquellos venturosos tiempos que, como decía Fray Antonio de Guevara, «en el aldea comen el pan de trigo candeal molido en buen molino, cribado muy despacio, pasado por tres cedazos» (1). Todo por unas

---

(1) «Menosprecio de Corte y Alabanza de Aldea». Colección Austral. Pág. 64.

razones técnicas harto fútiles, y lo que es más lamentable, arbitrariamente manejadas en algún caso ante la presión avasalladora del gran fabricante o del todavía más omnipotente Grupo de Fabricantes... y a todo esto sin que se oiga al respectivo Ayuntamiento, sin que se solicite el parecer o el clásico informe del Ayuntamiento respectivo.

Por todas partes la técnica cuando hace sentir su alta jerarquía y se enfrenta con el Municipio logra vencer y aniquilar a éste. Cuando se suscita la discordia rara vez los Organos superiores, por una mal entendida solidaridad, desautorizan a los subordinados que actuaron en primera instancia, el Municipio, persuadido del error que con sus intereses viene cometándose, tiene que resignarse a un continuo lamento con el disparatado engendro de la técnica.

Una de las actividades en las que es más de lamentar la postergación de los Municipios es la referente a las concesiones administrativas y en particular las de aprovechamientos hidro-eléctricos. Con harta frecuencia se tramita, a petición de poderosas Empresas o de audaces especuladores, la concesión de saltos de agua de los que ciertamente pueden derivar cuantiosas riquezas, pero no estaría demás que se tuviera en cuenta el parecer del Ayuntamiento o, al menos, se oyese a la Corporación para que dentro de esas posibilidades técnicas fuesen atendidas las aspiraciones y anhelos de la Corporación municipal tan concedora de sus necesidades, que tiene el imperativo de defensa de los intereses del común de vecinos. Es lógico pensar que la gran Empresa se desentienda o, al menos, se despreocupe de los anhelos y conveniencias del vecindario, o que anteponga los suyos a los del común de vecinos, y obsesionada por ventajas privativas de dicha Empresa altere, modifique la distribución de servicios municipales, o, sencillamente, perturbe una situación que al vecindario interesa conservar; ¿por qué no exigir con carácter preceptivo el que se oiga a las Corporaciones municipales, al menos a la del Municipio en la que van a radicar las obras de mayor volumen? De que se ubique la presa en un punto o en otro dependerá en muchos casos el que subsistan determi-

naos servicios municipales, el que se mantengan determinadas ventajas para el vecindario, que se conserve un estado de cosas de tipo afectivo que no son compensables económicamente hablando, y que, por tanto, no pueden ser objeto de indemnización, lo propio cabe decir cuando se levanta una central o una estación de transformación. Impera lo que la Empresa concesionaria quiere invocando unas razones técnicas que son respaldadas por los Organismos técnicos estatales que, naturalmente, no han tenido la oportunidad de considerar y tener en cuenta las observaciones que la Corporación municipal le hubiera hecho si se le hubiese concedido audiencia facilitándole oportunidad para una eficaz e inteligente defensa de los intereses municipales que en la nueva legislación, de acusada obsesión por el tecnicismo, se ha descuidado. Las Empresas concesionarias de estos aprovechamientos es natural que atiendan, de una manera efectiva y principal, a su propia economía, a sus ventajosas conveniencias con miras a un futuro y próximo elevado dividendo, y además sucede con frecuencia que el Organismo técnico encargado de velar por el interés público, aun los que actúan con toda diligencia y celo, ante el entusiasmo que les produce su cosa técnica, su servicio, desatienden o descuidan otros aspectos del bien común. El técnico se encastilla en su técnica y su afán lo concreta a la realización más perfecta y eficiente de la obra o del servicio que tiene a su cargo, pero lo demás le trae poco menos que sin cuidado. Si se hace un pantano, si se construye un embalse, todos sus fervores se ponen en que esta obra resulte bien, lo más suntuosa posible, y que, ciertamente, rinda los máximos beneficios, pero si para ello hay que desviar una carretera o un camino, se impone una variante, pero ya no alcanzan sus fervores a esta obra, la variante se improvisa y no se tienen en cuenta los trastornos que a la vida ciudadana futura puedan producir el que esto se improvise y salga con las inevitables deficiencias. No se diga que con indemnizar, conforme a la Ley de expropiación forzosa, el vecindario quedará resarcido de los perjuicios que tal reforma le ocasione, pues no se trata de eso, como antes afirmamos, en la mayoría de los casos son valo-

res afectivos de utilidad social que escapan a las fórmulas rígidas de valoración económica ; lo que interesa es evitar que esos trastornos se produzcan, que la utilidad del vecindario quede salvaguardada, y esa Empresa concesionaria a quien la Administración pública le concede la utilización de una riqueza nacional, plegue y adapte el desarrollo de la obra a esas conveniencias comunales siempre y cuando éstas puedan y deban ser atendidas, sobre todo en los casos en que no representan ni mayor coste ni entorpecimiento grave para la realización y efectividad del aprovechamiento objeto de la concesión.

En nuestras Colecciones legislativas hay preceptos que inexplicablemente han caído en desuso o por los menos en lamentable olvido, y que, en cierto modo interesaría poner en práctica. Ahí está el R. D. de 14 de junio de 1921, que elaboró un Ministro de Fomento tan realista y tan conocedor de la vida económica rural española, como fué don Juan de la Cierva ; en este Decreto, su artículo 5.º disponía que en los aprovechamientos que lleguen a exceder de mil caballos podrán imponerse a los concesionarios la obligación de dar hasta un 5 por 100 de la energía que produzcan a los Municipios en que se hallen instalados, al Estado o a las Diputaciones, precisamente para servicio público, al precio de coste que fijará el Gobierno sin ulterior recurso, abonando un reducido interés industrial, y el 7.º, preceptuaba que los Gobernadores civiles antes de otorgar estas concesiones consultasen con el Gobierno los términos en que había de aplicarse esta carga. Pero ahora, la legislación moderna, con la obsesión técnica, hasta ha eliminado a los Gobernadores civiles de esa función ; así ocurre que son muchas las grandes Empresas concesionarias de importantes aprovechamientos hidro-eléctricos que transportan la energía obtenida a lejanas tierras, sin que en el Municipio donde se produce esta energía quede la cantidad bastante para atender a sus necesidades, no ya de alumbrado, sino a las de tipo industrial y doméstico.

Es, por tanto, necesario procurar incorporar el Municipio a la economía nacional, procurando su presencia al menos in-



formativa en todos estos actos con objeto de que junto a las frías razones de la especulación y de la técnica pesen también las razones de tipo social, y los motivos de conveniencia para todo un vecindario que deban ser tenidos en cuenta. Ello no implicaría, como *a priori* puede pensarse, dilaciones injustificadas ni dificultades para el vertiginoso crecimiento de nuestra actividad industrial, pues cuando sus pretensiones fueran desatinadas y carentes del sentido honesto y justo que debe presidir todos los actos de la vida de la Administración pública, con desecharlas estaría terminado el incidente. Nuestros Municipios tienen hoy un claro sentido de colaboración nacional, y por eso es más obligado el que se les oiga, el que junto a los criterios técnicos operen también las razones de conveniencia social y utilidad vecinal. Como decía con razón el insigne Maura una legislación y un régimen que atrofie la vida local, que no la favorezca, no es nunca democracia, será jacobinismo, cualquier cosa menos democracia, y hoy nuestro Gobierno Nacional, que con tan admirable celo se ocupa de robustecer la vida económica de nuestros Municipios, ha de completar su obra robusteciendo la personalidad municipal para que en forma ajustada a derecho con un espíritu de franca colaboración nacional, y vivos sentidos de justicia, participe directamente en la economía nacional que no puede ser un reducto de la técnica, sobre todo en tantas actividades, en tantas pequeñas cuestiones de una simplicidad tal, en las que es difícil descubrir la cuestión técnica y en cambio en ellas predomina una inocua y colosal sencillez y por tantas razones de tipo social o de mera conveniencia vecinal que en ocasiones deben ser tenidas en cuenta.

C. MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ

Abogado del Estado