

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1953.

AÑO XXV	ENERO-FEBRERO	NUM. 145
---------	---------------	----------

I. SECCION DOCTRINAL

La participación de los entes locales en la planificación del desarrollo económico (*)

por

MANUEL PEREZ OLEA

Profesor del Instituto de Estudios de Administración Local.

En el momento de iniciar, una vez más, el diálogo en este viejo y querido Castillo de Peñíscola para tratar en esta ocasión de la participación de los entes locales en el desarrollo económico, parece oportuno efectuar algunas consideraciones previas, que no van, ciertamente, a ser originales más ni desconocidas por vosotros, pero que deben estar presentes en la mente de todos a lo largo de esta exposición.

La primera y más obvia de estas consideraciones es la de que, con la puesta en marcha de un Plan de Desarrollo, doblado *in extremis* y casi con reticencias del adjetivo «social», nuestro país se ha incorporado de pleno derecho a la teoría de países planificadores, esto es, de Estados cuya misión y función primordiales, en el orden interno, es la ordenación planificada de sus recursos

(*) Se recoge aquí el texto de la conferencia pronunciada en Peñíscola (Castellón) durante el VI Curso de Problemas Políticos de la Vida Local, agosto-septiembre 1965. Para su publicación no se han introducido más modificaciones que la supresión de algún coloquialismo y la adición de las notas, incrementadas con la referencia a alguna obra aparecida posteriormente.

y de su estructura económica. Aunque el panorama internacional contemporáneo nos haya familiarizado con el fenómeno, o mejor, precisamente porque este acontecimiento ha perdido el lustre de la novedad, es conveniente detenernos un momento para apreciar con mayor exactitud el significado de este suceso y su trascendencia en el campo de las ideas políticas. Pues se necesita ser un ingenuo o, peor aún, lo que ha dado en llamarse un «tonto útil», para creer de verdad que el desarrollo económico de una Nación pertenece a la categoría de fenómenos desconectados de lo político, independientes en la teoría y en la práctica de los supuestos rectores de esa misma comunidad que se planifica económicamente (1).

Antes al contrario, no resulta difícil encuadrar al Estado planificador de la economía dentro de un movimiento evolutivo rigurosamente político que nace de la superación de las ideas y de las formas liberales. La planificación económica es sólo un paso más en el proceso que se inicia con el intervencionismo estatal post-liberal, cuando cae el Estado-gendarme y comienza un Estado de prestaciones, dispersas primero y después y ya resueltamente, lo que dio en llamarse «Estado del bienestar».

Esta evolución viene presidida por algo que, si no ha pasado inadvertido, tampoco ha sido objeto de la atención que se merece y que no es otra cosa que la contracción de doctrina política del Estado en favor, o contrarrestada, por la expansión de lo que pudiera denominarse las justificaciones administrativas del Poder. El Estado liberal descuidó excesivamente este segundo aspecto y se embarcó con demasiada fruición en exquisitas disquisiciones teorizantes de la más absoluta inoperancia práctica. Cualquier manual, discurso o discusión parlamentaria de la época se ocupa

(1) Comentando la aparición de un «valor nuevo» en el mundo de lo político, el de la *eficacia*, de tantas conexiones con los movimientos de reforma administrativa y económica de nuestro tiempo, escribe MURILLO FERROL: «Sin embargo, ocurre con la eficacia como con cualquier otro valor: que puede mitificarse y cargarse de una buena dosis de operatividad ideológica, mal que nos pese. Por ello, los apóstoles actuales del «apaciguamiento» transitan de la simple comprobación de un hecho innegable a la defensa entusiasta e inconsciente de una ideología, tan operante en el campo político como las que pretendían negar». (Prólogo a la obra de J. J. LINZ y Amado DE MIGUEL, *Los empresarios ante el poder público*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, pág. XV).

casi únicamente de bordar conceptos en torno a las grandes ideas del momento, enunciadas siempre en el puro plano de la abstracción: la libertad, la Constitución, los derechos de los ciudadanos, la autonomía municipal. Lo puramente administrativo, o sea, el arte de gobernar a un pueblo con un mínimo de eficacia práctica, se inmolaba sin vacilaciones en el ara de esos conceptos sacrosantos. Resulta hoy conmovedora la buena fe de muchos de los políticos de entonces, que pretendían resolver los problemas prácticos cotidianos con las mismas abstracciones que utilizasen en su día los enciclopedistas, sin darse cuenta de que éstos acuñaban sus ideas en función de un inmediato quehacer: el derrocar al Antiguo Régimen.

Todo cambia cuando, a raíz de la primera Guerra Mundial, se produce el tan conocido fenómeno de la crisis del Estado liberal. Esta crisis se caracteriza, en lo que aquí nos afecta, por una marcada nota prosaica en la teoría política última que es la justificación del Poder. Aquellas nociones abstractas tan reverenciadas, son acantonadas paladinamente en declaraciones constitucionales sobre cuyo carácter de puro papel mojado nadie se hace ilusiones, cuando no son arrojadas decididamente al cuarto de los trastos inútiles, como ocurre en el caso de la soberanía. Lo que va a justificar, no ya a la Administración, sino al Estado en bloque, es la noción de servicio público: el Estado es el ente que presta servicios públicos; el súbdito es el sujeto pasivo de prestación de tales servicios; el territorio nacional, el ámbito espacial en el que se presta un determinado conjunto de estos servicios y así sucesivamente. Contra lo que se ha afirmado demasiado apresuradamente, la teoría del servicio público no ha hecho crisis en cuanto a sus postulados fundamentales; lo que ha ocurrido, en síntesis que ahora no puedo hacer más extensa, es que fue formulada con demasiada timidez, con una vinculación excesiva a los presupuestos teórico-formales de las etapas anteriores y a los conceptos que ya entonces empezaban a caducar. Ello le restó la flexibilidad necesaria para adaptarse a la rápida evolución institucional que siguió. Pero, bajo denominaciones diversas, la tesis del Estado justificada a través de sus prestaciones, se ha mantenido viva hasta hoy: sistematización de ella es la teoría anglosajona

del *Welfare State* y no hace falta insistir, por ser evidente a primera vista, que entre la formulación clásica de DUGUIT y la teoría de FORSTHOFF del papel de la Administración como «conformadora del orden social» o *Daseinvorsorge* no hay ninguna diferencia esencial ni, casi, de matices.

Ahora bien, si la planificación económica total no es, en un sentido, otra cosa que la culminación lógica de este proceso evolutivo que acabamos de recordar, supone, desde otro punto de vista, una ruptura sobre la cual no es éste el momento de hacer juicios de valor, sino procurar simplemente que no pase inadvertida. La centralización de la política en el desarrollo económico significa, lisa y llanamente, aun con todos los paliativos que se le quieran poner, la aceptación de la consideración economicista de la Historia. Hasta ahora, nuestro mundo occidental había conservado una visión trascendentalista de lo político y de su propia misión. Claro es que este trascendentalismo no era ya total desde el momento que el Estado moderno secularizó los conceptos teológicos del poder civil y se desligó de toda meta sobrenatural; pero el Estado moderno, que ha sido seguramente la creación máxima de Europa y su mayor aportación a la Humanidad, se estructuraba aún en función de categorías jurídicas y lo jurídico, por esencia, se reconduce siempre, en último término, a fundamentaciones trascendentales (2). Estas estaban aún inmediatas en el Estado liberal decimonónico y con mayor dificultad subsistieron hasta hoy gracias, en particular, a esa rama extraordinaria de las Ciencias jurídicas que ha resultado ser el Derecho administrativo, el cual no se ha limitado, como suele definírsele habitualmente, a hacer la síntesis de la antítesis «eficacia para el bien común-derechos individuales», sino que ha conseguido, no sin penosos esfuerzos ni fracasos parciales, mantener viva la relación entre orden jurídico trascendente y ordenación positiva de las necesidades sociales, necesidades, por supuesto, fundamentalmente económicas. En otro sentido, la teoría kelseniana del Derecho

(2) Esta apreciación no encierra, como es obvio, un juicio de valor indiscriminadamente positivo. *Vid.* sobre este tema nuestra propia conferencia de Peñíscola en el V Curso de Problemas Políticos de la Vida Local, recogida en el volumen correspondiente. Madrid, 1965.

puro representa un esfuerzo, tal vez equivocado desde su planteamiento inicial, pero verdaderamente heroico, de romper toda relación de lo jurídico con un orden trascendental, precisamente para tratar de lograr que el mundo moderno siguiese siendo regulado, al menos formalmente, por conceptos y moldes jurídicos; pues KELSEN advertía el peligro inminente de que el lastre de los elementos suprapositivos del Derecho hiciesen inoperante a ese mismo Derecho frente a las exigencias de la Sociedad moderna.

Este peligro se ha consumado, o, al menos, se ha agudizado notablemente, al generalizarse la justificación del Estado y del Poder por su actuación en lo económico. Con todas las reservas que quieran suscitarse hemos de aceptar que estamos pasando en estos momentos de un Estado de Derecho a uno de Economía. La dialéctica, con arreglo a la cual se gobiernan hoy las relaciones entre el Estado y los súbditos se constriñe, en su casi totalidad, a argumentaciones económicas. La demostración más simple y al alcance de todos de este fenómeno radica en la trasmutación que han sufrido los conceptos eternos de la vida política. Cuando, en 1936, se promulgó la vigente Constitución soviética, esto es, la norma fundamental del primer país que hizo suya la técnica de la planificación integral de la economía, el comentario unánime de la doctrina fue que los derechos políticos tradicionales habían prácticamente desaparecido: lo que se reconocía al súbdito soviético eran derechos a las prestaciones de servicios públicos. Hoy en día, y casi sin darnos cuenta, nuestro vocabulario político registra con normalidad una evolución prácticamente paralela. ¿Quién habla hoy, por ejemplo, de *igualdad*, a secas y en el sentido en que se utilizaba como fermento revolucionario en 1789? No basta decir que el contenido socio-jurídico de ese término se ha alcanzado gracias a la evolución iniciada precisamente en esa fecha: pues ello no es exacto en el fondo ni en la forma. Lo que ha ocurrido es una adjetivación de la igualdad que bien puede hacer referencia a la tan manida de «oportunidades», con lo que se reclama directa e inmediatamente al Estado una variada gama de prestaciones, esencialmente en lo educativo, o una igualdad ante el Fisco que ya no es la vieja y superada justicia impositiva, sino toda una política activa de redistribución de rentas, esto es, el

impulso efectivo por el Poder de la alteración a fondo de las estructuras económicas para erosionar las cúspides privilegiadas y rellenar con ellas las zonas en depresión. Conceptos tradicionales como el de Orden público han evolucionado en forma análoga y han hecho variar con ellos zonas enteras de las formas de actividad administrativa—en este caso, la de Policía—siempre en un sentido dinámico progresivamente acelerado, hasta hacer del Estado de hoy no un Estado de orden, sino un Estado de ordenación. En último término podría decirse que la transformación básica se encuentra en lo que sirve de postrera justificación al Poder: en el concepto mismo de bien común; pues si éste pudo confundirse en algún momento con la salvación del alma e informar en ese sentido la actuación total del Estado y, posteriormente y con igual efecto, con la realización de la justicia en la convivencia pacífica, representa hoy para el gobernado la ordenación de los recursos económicos en función de su distribución con arreglo a criterios maximalistas de satisfacción de necesidades individuales y colectivas.

Claro es que, al menos de momento, la ruptura entre el Estado de Derecho y el de Economía no ha sido brutal y que, de igual manera a como el Estado de Derecho incorporó y retuvo postulados y mandatos éticos de sus predecesores, el Estado de Economía conserva aún el armazón formal de aquél y habrá de seguir utilizando el Derecho aun si sólo es como puro instrumento de ejecutividad de sus propósitos. Lo importante es que tengamos presente este cambio en la jerarquía de valores y nos preguntemos, a su vista, las repercusiones que ello puede tener en el mundo de lo jurídico, de lo político y de su combinación, lo administrativo.

Para responder a este interrogante, es preciso subrayar que ni la planificación económica ni lo que antes llamé aceptación del sentido economicista de la Historia, supone necesariamente conformidad o aceptación de las tesis marxistas. En primer lugar, porque la filosofía marxista es efecto, y no causa, de la evolución del mundo moderno (3) y a la planificación económica y a todo

(3) En virtud del fenómeno bien analizado por J. P. SARTRE: «la filosofía de una época desborda con mucho, por grande que él sea, al filósofo

lo demás habríamos llegado por el puro devenir de los acontecimientos aun si no hubieran existido Carlos MARX ni el Manifiesto Comunista. Es típico de la soberbia de los ideólogos el creer que son las especulaciones intelectuales las que mueven el mundo y las masas, cuando a lo más que llegan es a explicar y definir acertadamente los movimientos telúricos que flotan en el ambiente. En segundo lugar, porque a la problemática del mundo moderno a que el marxismo trata de dar «su» solución pueden ofrecerse, como es obvio, soluciones alternativas. Concretamente, la planificación económica nacional puede hacerse además de con criterios marxistas (4) por criterios opuestos, de signo capitalista o, si se prefiere, reaccionario, que utiliza la acreditada técnica de robar las armas al enemigo para defender con ellas las propias posiciones. Incluso podría aconsejarse a quienes han manifestado su preocupación por lo que pudiera haber de solapado contagio de filocomunismo en la incipiente programación del desarrollo económico español, que se cuiden más bien de esta segunda amenaza, que me parece tener mucha mayor virtualidad dentro de nuestras fronteras.

Puede parecer paradójico, efectivamente, que el ejemplo más puro de Estado de Economía se encuentre en el Estado planificado bajo la dirección de los intereses económicos no públicos. Estos se encuentran, en efecto, con que la solución liberal burguesa al problema de las relaciones entre el Estado y los grupos económicos no es admisible, en particular en cuanto consistía en negar toda

que le ha dado su primera figura»; y, a su vez, «toda filosofía se constituye para dar su expresión al movimiento general de una sociedad». (En «Cuestiones de método», primera parte de la *Crítica de la razón dialéctica*. Ed. Losada, Buenos Aires, 1963, pág. 15).

(4) Suponiendo que se haya puesto en práctica alguna vez una planificación rigurosamente marxista. La escisión entre doctrina y *praxis* sufrida en los países marxistas al aplicar la planificación es comentada por SARTRE en la forma siguiente, de impresionante resonancia: «La planificación, impuesta por una burocracia que no quería reconocer sus errores, se convertía en una violencia que se hacía a la realidad y ya que la producción futura de una Nación se determinaba en las oficinas y muchas veces fuera de su territorio, esta violencia tenía como contrapartida un idealismo absoluto: se sometía *a priori* los hombres y las cosas a las ideas; si la experiencia no confirmaba las previsiones, no tenía razón. El «metro» de Budapest era real en la cabeza de Rakosi; si el subsuelo de Budapest no permitía que se construyese, es que el subsuelo era contrarrevolucionario». (*Op. cit.*, pág. 30).

actividad interventora al Estado bajo el axioma de que «el príncipe no debe ser comerciante», principio sobremanera cómodo cuando es precisamente la clase comerciante la que se ha adueñado de los resortes del Poder. Ante la impracticabilidad de esta solución no es extraño que un sector importante de la política de hoy, que se bautiza expresivamente de neo-liberal, haya adoptado una posición mucho más ingeniosa: que el Estado asuma la responsabilidad de la planificación, confiando a los grupos económicos el dominio en las materias fundamentales de la vida nacional. En los demás sectores, la planificación o es innecesaria o se hace tan sólo a título «indicativo», con lo que se les abandona por supuesto a esos mismos grupos económicos después de representar la consabida farsa de la «libre competencia».

Lo que importa, volviendo a la pregunta anterior, es que las soluciones extremas a la planificación se resuelven en tipologías políticas y jurídicamente rechazables. No insistiré en esto en lo que respecta a la solución marxista, pues me parece superfluo (5). Pero sí quiero subrayar que el abandono de los resortes jurídicos y políticos a los mismos grupos tecnocráticos que han de hacer la planificación capitalista conduce fatalmente a situaciones de crisis del Derecho. No se opone a ello ni es un azar el que, en apariencia, el neoliberalismo se caracterice por un cuidadoso respeto de la legalidad y por una máxima sujeción del Estado al Derecho. También el liberalismo lo hizo, y por idénticas razones: cuanto suponga reforzamiento de trabas procedimentales y de fondo a la actividad estatal beneficia a la actividad económica de los intereses de los grupos que se mueven al margen de los cauces públicos. Ninguna administración pública más maniatada que la que cae en poder de los grupos económicos.

Esto sucede incluso cuando, como ocurre hoy, se conoce la necesidad de que el Estado atienda y planifique la economía nacional total. La aparente dificultad se resuelve si consideramos que, en el Estado de Economía, las actividades puramente económicas apenas si conocen sujeción a normas jurídicas, esto es,

(5) Con las salvedades apuntadas en la nota anterior y las deducciones a que su texto se presta.

escapan a los controles y supervisiones tan aparatosamente consagrados para otros sectores. En efecto, el contenido de las normas económicas escapa a toda posible fiscalización jurídica que no sea la puramente formal. Por ello se puede admitir que, por ejemplo, los actos administrativos sean fiscalizables en todos los sentidos y aun desde perspectivas tan ambiguas como los llamados «control de hechos determinantes» o «conceptos jurídicos indeterminados». Ninguna de estas teorías tiene aplicación en el mundo de la economía que es, repitámoslo, un mundo fundamentalmente exento de control jurídico y judicial, salvo el puramente formal. Más aún, buena parte de las medidas económicas ni siquiera han de revestir la forma de actos jurídicos o, al menos, de disposiciones generales. Los tipos de interés, las transacciones monetarias internacionales, la contingentación o liberalización de importaciones, los intercambios de energía, todos estos tipos de actuación se reservan, por razones de oportunidad, a acuerdos del Gobierno o de las autoridades inmediatamente inferiores, que constituyen auténticos «actos políticos sin contenido político», muchos de los cuales quedan incluso confinados al secreto de las actas del Consejo de Ministros. Incluso en el caso de que adopten la forma de actos jurídicos, ¿qué papel puede desempeñar un Tribunal juzgando la oportunidad de medidas tan técnicas? Sin embargo, las razones de oportunidad y tecnicismo no han sido suficientes para excluir del control judicial la actuación pública en otras esferas.

De esta forma, el poder económico puede permitirse—un lujo, que, además, le conviene—de ofrecer un sólido sistema de garantías jurisdiccionales que no entorpecen lo más mínimo su actividad. Ello es tan claro que conceptos que perdieron su vigencia en lo jurídico, perviven hoy con igual vigor en lo económico: se acaba de ver cómo ocurre esto con la discrecionalidad con que se mueve el poder económico frente a la pérdida de valor de la misma en lo jurídico. Más aún, las «obligaciones» del Estado que deriven de la planificación son jurídicamente exigibles mientras no se agoten en derechos subjetivos particularizados. La inclusión de determinados conceptos en el Plan o en el Programa de Inversiones—por ejemplo, para la construcción de un ferrocarril—no obligan en absoluto a los entes públicos estatales a llevar a cabo esta acti-

vidad a pesar de la supuesta «vinculatoriedad» de esos documentos para el sector público. Al menos, no hay sistema de reclamar a la Administración el que cumpla esa previsión que, en teoría, le obliga. No deja de ser curioso que, mientras un sector del máximo relieve en la doctrina se ocupa en combatir con el mayor celo las últimas esferas de exención del poder en lo jurídico, se permanezca inmutable ante el enorme fraude que al Derecho y a la Justicia supone la actual exención virtual de toda la trascendental esfera de la actividad económica del Estado.

Fraude que, por otra parte, no se limita a lo jurídico, pues no en vano la planificación dominada por los sectores capitalistas se caracteriza igualmente por un enorme debilitamiento de los demás controles, particularmente, de los políticos. Es evidente que cuando, por razón de la materia, los Tribunales no pueden fiscalizar convenientemente la actividad de los grupos que detentan el poder, es preciso recurrir a contrapesarles por otros procedimientos, fundamentalmente el parlamentario, el laboral y el de los medios de comunicación. En la época dorada del liberalismo burgués, unas sabias disposiciones electorales garantizaban una gran mayoría de diputados pertenecientes a los mismos sectores económicos. Hoy en día, se ha hecho notar repetidamente, rara vez los movimientos de liberalización económica van acompañados de ensayos sinceros de liberalización política. Lo mismo cabría decir en la esfera laboral, donde cada conquista—tal como la participación obrera en la gestión empresarial—cuesta literalmente sangre, sudor y lágrimas. En cuanto al control de los medios de comunicación, basta manejar con un mínimo de habilidad la propaganda, savia nutricia y sustentadora hoy de todos los medios de información y de difusión del pensamiento, para tenerlos dócilmente al servicio de los intereses respectivos.

Se llega así a la conclusión de que la planificación económica y su profeta, el Estado de Economía, pueden encerrar fácilmente situaciones jurídicas, sociales y políticas nocivas, a pesar de sus apariencias, y ello tanto si vienen presididos por el signo capitalista como por el marxista.

¿Debe entonces rechazarse sistemáticamente la ordenación planificada de un país desde la perspectiva de su economía? Sin ser

fatalistas, es preciso aceptar la necesidad de plegarnos al signo de los tiempos y ése es, sin duda, el de la planificación de la economía. Ahora bien, la planificación económica ha de situarse en un marco político y ha de venir presidida por unos criterios previos y fundamentales que eviten el confiar, en último término, los destinos de la Nación a, en el mejor de los casos, una legión tecnocrática. Algunos de los peligros que se han ido enunciando más arriba han podido resonar en nuestros oídos con inquietante familiaridad, señal de que no están lejos de nosotros. Hemos de esforzarnos sin duda, en esta hora decisiva, de obtener los frutos de una política económica: no de sacrificar política y doctrina a la economía.

Tanto más cuanto que el momento actualmente vivido por España y que ha permitido el lanzamiento de nuestra primera ordenación económica a escala total no se debe a un puro azar histórico. Nuestro Jefe del Estado lo ha dicho sin ambages, en el veinticinco aniversario de la Victoria, al expresarse en los términos siguientes: «El desarrollo económico, por necesitar de la paz, de la continuidad y del orden interno, es una consecuencia directa del desarrollo político. Sin nuestro Movimiento político, no hubiera podido alcanzarse la base de la que hoy partimos. Pero, a su vez, el desarrollo económico valora, prestigia y afirma el Movimiento político e impulsa su evolución y perfeccionamiento» (6). Ninguna fórmula mejor para precisar la interacción precisa e irrenunciable entre doctrina y desarrollo. El desarrollo, como se ve, nace de la doctrina y ha de contar quizás, como el más trascendental y duradero de entre sus fines, el de contribuir a la efectividad y vitalidad de esa doctrina. Toda visión del desarrollo que sea miopemente economicista, que se resuelva en unidades estadísticas de producción y de consumo, por muchas que sean las realizaciones incluso de tipo social que pueda presentar en su haber, no sabrá incorporar a los destinos del país los elementos positivos a largo plazo que son los únicos que se contabilizan en la historia de los pueblos.

Ahora bien, si nuestro desarrollo económico ha de venir configurado desde la base por la doctrina, es evidente que las institu-

(6) Declaraciones al diario *A B C*, de Madrid, 1 de abril de 1964.

ciones y las estructuras fundamentales de ese Movimiento no podrán permanecer al margen del mismo. En primer término, y cómo salta a la mente de inmediato, no puede reducirse a la familia, al Municipio y al Sindicato al papel de puros recipientarios pasivos de los beneficios del Plan de Desarrollo. De estas tres células estructurales básicas de nuestra ordenación política, no puedo referirme por imperativos de tiempo y de lugar más que a los Municipios y Provincias, incluyendo a estas últimas en una extensión para la que no hallo mejor justificación que esta frase del Caudillo, por lo demás definitiva: «La política, en el mejor sentido de la palabra, ha debido ser siempre al servicio y al sacrificio por la Nación, el mejor servicio a los pueblos y el más puro servir a las Provincias» (7).

Pues bien, parece lógico afirmar que un desarrollo económico concebido como empresa política tiene que incorporar a sus procesos las instituciones básicas de esa doctrina. Esta perogrullada basta para poder afirmar que Municipios y Provincias tienen el derecho a dejarse oír y el deber de participar activamente en todas las tareas del desarrollo a lo largo de sus diferentes etapas. Pero es que, además, no es ésta, con ser suficiente, la única razón. En el plano escueto de la existencia de los entes locales, podemos decir que esta colaboración suya en la programación nacional es, prácticamente, cuestión de vida o muerte para ellos.

Un análisis mínimamente serio de la realidad, en cualquiera de los países occidentales, nos revela que la continua polémica y antinomia existente entre las Administraciones centrales y las locales debe su enojosa vitalidad a la irreductibilidad de las posiciones adoptadas por los contendientes. En todo el mundo occidental, los Municipios continúan enarbolando las enseñas tradicionales del municipalismo romántico: el concepto de entidad natural, la prioridad histórica del Municipio sobre el Estado, la autonomía municipal y los poderes reservados al Municipio, etc. Frente a esto (8),

(7) Discurso en Barcelona, 27 de mayo de 1947.

(8) Sobre los reconocimientos pomposos de atribuciones que luego, en la práctica, son desconocidos, existe una larga tradición en las relaciones entre el Poder central británico y los entes locales. *Vid.* referencias en nuestro trabajo «La crisis del Régimen local inglés», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 86.

el Poder central, luego de inequívocas y aparatosas concesiones verbales, se aplica con celo digno de mejor causa a sabotear concienzudamente todo lo que no suponga convertir a las administraciones locales en pobres de solemnidad, que han de ir mendigando de Dirección general en Dirección general las migajas de una atención especial para resolver sus más elementales necesidades. Creo, sinceramente, que este juego ha durado demasiado y que resulta afortunado el que sea tan difícil de calcular el coste social que cada país ha tenido que pagar por esta lid irracional porque en otro caso la responsabilidad sería demasiado apabullante para quienes lo fomentaron. Hay que sentar con criterio realista el papel de los entes locales en la vida política nacional y, como consecuencia inmediata, en la más importante de las empresas políticas en curso, que es la del desarrollo.

Permítaseme decir que el primer paso ha de consistir en arrojar al desván de los trastos inútiles todos esos conceptos cuya absoluta irrelevancia en el mundo moderno los convierte en reliquias de tiempos pretéritos no solamente inservibles, sino perniciosas. Lamento tener que incluir entre éstas a los ya citados conceptos del Municipio como entidad natural—hace años condenado ya, en términos irrevocables, por el profesor JORDANA, seguido luego por el sector más numeroso de la doctrina actual (9)—, que puede ser válido sociológicamente, pero que nada quiere decir en el plano de lo administrativo ni de lo político; y también la tan traída y llevada autonomía local, que resulta auténticamente monstruosa en un mundo de relaciones cada vez más complejas entre todas y cada una de sus células. La única autonomía municipal digna de ser respetada es, y no es paradoja, la que nace de la configuración del Municipio como parte integrante y activa de la total gobernación del país; y esta participación no la tendrán jamás los Municipios mientras entiendan que su *status* ha de ser el mismo que en tiempos de las murallas y de las cartas pueblas.

(9) En el excelente libro de ALBI, *La crisis del municipalismo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1966, se encuentra un completo análisis de la situación de la doctrina respecto del concepto de «entidad natural», especialmente en páginas 106 y 107.

Pero, con esto, no estoy imputando a los entes locales toda, ni siquiera la mayor parte, de las culpas por la situación en que se hallan. Les estoy invitando, pura y simplemente, a modernizar su armamento para poder incorporarse digna y eficazmente a un Estado de planificación económica. Al contrario, entiendo que el Poder central es más responsable que cualquier otro en la sistemática desatención recibida por los entes locales ante la convocatoria de las grandes empresas nacionales, incluida la del desarrollo económico. Para el Estado, los Municipios no han sido sino unos cuantos miles de circunscripciones territoriales: esto es, siguen siendo unidades estadísticas, como acusaba José Antonio en 1933 (10), y no, como él quería, «enteras unidades humanas». Ni siquiera han alcanzado la categoría que les daba el Caudillo en un discurso pronunciado en 1944, en el que decía: «El Ayuntamiento, por ser la institución más antigua de la Nación, es donde deben estar mejor representados los intereses de los distintos sectores de los pueblos y la primera rueda en las tareas administrativas de la Nación» (11); frase en la que con toda claridad es perceptible la doble vertiente de los entes locales y su papel en la empresa nacional del desarrollo: la representatividad política y la actuación administrativa.

Pues, en efecto, no puede desconocerse que los entes locales son los más genuinos órganos democráticos, en el sentido más noble de esta palabra tan prostituída; son los portavoces más veraces—los únicos, a decir verdad—de los intereses de sus demarcaciones. Esto les aboca necesariamente a la colisión con los órganos estatales planificadores y con la planificación nacional en bloque. En primer lugar, los intereses locales pueden ser contrapuestos a los nacionales: un Municipio o una comarca pueden ver sus intereses de desarrollo turístico destrozados por la implantación de un importante complejo industrial, con fábricas de cemento, plantas termoeléctricas y refinerías de petróleo: la solución ha de venir necesariamente de la planificación central, pero ello no quiere decir, forzosamente, que haya de resolverse en el sentido favorable al criterio del órgano central, sino de la pon-

(10) Discurso en el Frontón Betis, de Sevilla, el 22 de diciembre de 1935.

(11) Discurso en Sada, 19 de agosto de 1944.

deración de los intereses afectados en intensidad y en efectos a la doble escala nacional y local (12). En el momento presente, no es infrecuente que sobre un mismo término municipal y sin contar con sus autoridades, distintos Departamentos ministeriales tengan previstas utilizaciones simultáneas e incompatibles de sus recursos o de su territorio, mientras el Ayuntamiento, por su parte, gestiona de otros entes públicos o privados una actuación diferente. Frente a los conceptos geográficos demasiado abstractos que se manejan en Madrid, se alzan los localismos excesivamente concretos, aunque comprensibles. Ni los unos ni los otros son aceptables en un país que tenga un mínimo concepto de lo que sea su unidad de destino: pero la lucha entre intereses generales y locales, inevitable y hasta recomendable tantas veces, debe resolverse por la cooperación y no por los términos violentos.

Cierto es también que en no pocas ocasiones el desconcierto procede ya de la Administración central. Se viene diciendo desde hace tiempo que no es pensable una reforma válida de nuestra Administración local mientras no se lleve a cabo una honda modificación de las estructuras de la Administración central (13). Una de las virtudes de la planificación es precisamente la de instaurar un mínimo de coordinación allí donde solía campar la más absoluta inconexión: nuestras experiencias recientes no son, a este respecto, todo lo alentadoras que debieran y han merecido la reprobación pública incluso a escala internacional.

En todo caso, resulta notorio que los entes locales han de reclamar un puesto de primera magnitud en la elaboración de los Planes nacionales de ordenación, ya de la economía en general, ya de los diversos sectores. Todo Plan que se elabore de espaldas a los intereses locales y a quienes tienen por misión representar-

(12) Sobre la dificultad de coordinación de estos problemas y su impacto en el momento presente español, *vid.* SERRANO GUIRADO, *Planificación territorial y planificaciones sectoriales*. Ediciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1965.

(13) Concretamente, en el cada día más difícil aspecto de las competencias funcionales, que tiene paralizadas esferas enteras de actividad pública y que no son sino una resultante del proceso ininterrumpido de fragmentación sucesiva de bloques de competencia otrora unitarios en Departamentos independientes y a menudo hostiles; proceso al que urge remediar con otro de sentido contrario.

lós es, por lo pronto, un Plan erróneamente enfocado; pero es, además, un Plan políticamente criticable, puesto que no ha dado audiencia a las células democráticas básicas de la convivencia nacional. Todos los estudios elaborados por los técnicos de la planificación no pueden pasar del estadio de anteproyectos si previamente no se discuten por los representantes de los entes territoriales que van a verlos aplicar en su propio término. Otra cosa sería confundir el parecer tecnocrático con la válida y genuina expresión del interés y de los deseos de la opinión pública, lo cual constituye un delicado y sutil acto de tiranía.

El problema radica, sin duda, en articular la diversidad de entes locales dentro de la necesaria unidad orgánica de la administración del Plan de Desarrollo. Sería sugestivo, pero nos extendería muy lejos del tema presente, hacer unas consideraciones sobre esta última, uno de los ejemplos de mimetismo más notables de experiencias ajenas llevado a cabo por nuestra Administración a lo largo de su historia. Ahora bien, al menos en la fase informativa previa, el papel de los entes locales debería reforzarse considerablemente con relación a lo que ha sido hasta la fecha. El interés nacional no se reduce, ciertamente, a la suma de intereses locales: pero ello no supone que los intereses locales no tengan que desempeñar un papel importante al llegar el momento de planificar el total desenvolvimiento nacional, y menos aún, el que la participación de los entes locales se haga no a través de sus propias estructuras, sino de organismos centrales cuya misión principal parece más bien la de definir la política local a gusto de la esfera central. No parece necesario insistir en que instituciones como las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos no pueden asumir seriamente un papel auténticamente representativo de las Provincias españolas o de sus Municipios, ni siquiera—esto es importante— para integrar en un Plan nacional—general o sectorial—las necesidades «técnicas» de sus respectivos ámbitos jurisdiccionales (14).

(14) No lo serían ni siquiera como inicialmente concebidas por la Ley de Régimen local: mucho menos después de las conocidas alteraciones introducidas por los Decretos de 13 de febrero y 10 de octubre de 1958, tema este sobre el que comienza a haber ya una profusa literatura que arranca del conocido trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA, en *Problemas actuales de Ré-*

La dificultad de ensamblar adecuadamente a las células democráticas básicas con una política planificadora nacional de signo eminentemente centralista, viene agravada sobremanera por el desfase de la planificación territorial con la económica. La exasperante lentitud con que la visión planificadora de la Ley del Suelo ha ido cobrando realidad ha dejado sentir sus perniciosos efectos con toda su intensidad en el momento de poner manos a la obra de planificación económica (15). La falta de los criterios generales de un Plan Nacional de Urbanismo, la ausencia casi absoluta de Planes provinciales no ya aprobados, sino ni siquiera elaborados y el vacío de la misma Ley en todo lo referente a planificación regional han obligado a articular la planificación económica sobre ámbitos geográficos determinados por elementos extraños, en la mayoría de los casos, a las realidades de la Administración local. Ello, como es lógico, no ha facilitado la intervención de ésta en el Plan. Pero no cabe establecer las alegaciones anteriores como justificativas del abandono en que el Plan ha dejado a esta última, sino, al contrario, como pruebas fehacientes de que este desinterés no es sino el último en una larga serie de reiterados olvidos.

Frente a esta situación es obligado repetir que ninguna empresa política puede hacerse legítimamente si en ella no intervienen con plenas facultades de expresión los entes locales. En el momento en que va a abrirse el período de preparación del segundo cuatrienio del Plan, nada tan apremiante para los dirigentes de éste como el dejar oír con insistencia sus requerimientos para tal fin.

Precisamente así será posible entregar confiadamente a la esfera central la tarea, por demás ingrata, de redactar definitivamente y aprobar los instrumentos de puesta en práctica de la planificación. Sería pueril y equivocado reclamar aquí, para los entes locales, un papel ni siquiera pálido similar al que acabamos de recabar en la etapa anterior. El Plan, como documento

gimen local, Sevilla, 1958. La evolución posterior ha confirmado que la «provincialización» de nuestro Régimen local se ha transformado en un fenómeno de signo muy distinto: «Hablar de provincialización del Régimen local carece de sentido en las actuales circunstancias», dice ALBI, *op. cit.*, pág. 488.

(15) *Vid.* sobre el tema, SERRANO GUIRADO, *op. cit.*, págs. 39 y sigs.

único, debe fundamentarse en la fusión y en la superación, a escala nacional, de las tendencias y de las apetencias de los múltiples localismos. Por una curiosa coincidencia, es sin embargo en este momento, a través de la representación local en las Cortes, en donde más factible es la incorporación de excepciones y particularismos locales a la confección del Plan. En definitiva, al no haberse previsto ni, menos aún, sistematizado la participación local en la preparación del Plan, ésta ha tenido que canalizarse por la vía serpentina y confusa de las camarillas, de las presiones, de las influencias y de los demás factores de neto matiz contingente e individualista. No han faltado, como suele ocurrir siempre que se acude a tales medios, sorpresas ni rectificaciones sobre la marcha que son propiamente lo contrario de lo que pudiera esperarse de la planificación. Tal vez el ejemplo más sobresaliente haya acaecido con la localización de los Polos de desarrollo y de promoción, auténtico maná con el que han venido soñando decenas de Corporaciones y que al final ha recaído a la merced de unos factores determinantes de muy relativo valor objetivo (16). Aquí también, la vida local ha vuelto a asumir el triste papel de suplicante del favor de una mirada generosa por parte de unos entes tecnocráticos de perfiles bastante difusos.

Resumiendo lo hasta aquí señalado, podemos dar por sentado que el papel decisivo de los entes centrales en la redacción definitiva del Plan debe ir precedido de una intervención decisiva de los entes locales en las etapas preparatorias. ¿Qué decir ahora de la fase quizá más decisiva, la de la ejecución del Plan? Tal vez sea en ésta donde se produzca el mayor desfase entre el «deber ser» y el «ser» de la planificación. No sin temor por la esencia misma de nuestro Régimen local presenciamos cómo la faz de sus circunscripciones se va alterando al margen, cuando no en contra de sus verdaderos deseos, por una serie de actividades, públicas

(16) En algunos casos, los estudios previos de localización de Polos de desarrollo concluían con pareceres—definitivos para toda la evolución futura de las ciudades en cuestión—tan «convincientes» como éste: «Sin olvidar las excelentes condiciones de L. como sede de uno de estos Polos parece que debe recomendarse a V. como el lugar más indicado para su localización». Por supuesto, las autoridades de L. y de V. no aparecían consultadas no ya respecto de su opinión, sino como técnicos de la problemática respectiva de sus ciudades.

unas y públicamente tuteladas otras, pero siempre respaldadas por el prestigio del Plan de Desarrollo, que en nada o en casi nada han tenido en cuenta el parecer de quienes habitan y gobiernan las áreas territoriales en que vienen a insertarse. La misma organización de los Polos y polígonos de desarrollo y promoción corrobora esta escisión. Este fenómeno resulta doblemente grave: por sus efectos inmediatos, ante todo. Pero también por cerrar el paso a una efectiva reordenación del papel de las Corporaciones locales en el concierto nacional. Hace ya años que una doctrina cada vez más pujante, basada por lo demás en las realidades brindadas por el Derecho comparado, ha fijado como verdadera misión de los entes locales la de ser los canales de ejecución de las líneas maestras de la política nacional definida por la esfera central de gobierno (17). Resulta evidente, sin embargo, que la tendencia imperante en esta última consiste en robustecer los órganos ejecutivos marginales a las estructuras político-administrativas locales y en superponer nuevas formas de lo que ha dado en llamarse «administración periférica» a las formas habituales de gestión de los intereses locales. Las razones—a decir verdad, bastante falaces—de eficacia de gestión han podido de esta forma con las mucho más importantes de «autenticidad» en la gestión, esto es, de confiarse a los órganos y a las personas verdaderamente representativas de los intereses locales. No se trata, claro está, de buscar una nueva forma de «autonomía» local, sino de la idea, mucho más simple y fecunda, de encargar a los responsables de una demarcación territorial la gestión de la acción de desarrollo de esa demarcación en función de los objetivos y disponibilidades señalados en el Plan. Fácil objeción es la de decir que no están capacitados nuestros Ayuntamientos ni nuestras Provincias para ello: pero bien pudieran estarlo si las inversiones personales y materiales que no se han escatimado para montar los servicios periféricos se hubieran aplicado a fortalecer la or-

(17) Vid. mi prólogo a JACKSON, *La estructura del Régimen local inglés*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1962; GARCÍA DE ENTERRÍA, «Administración local y Administración periférica: problemas de articulación» (en *La Administración Española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961), y bibliografía allí citada.

ganización y los servicios de las tradicionales esferas locales, en vez de limitarse a contemplarlas microscópicamente con desconfianza, a criticarles la falta de medios que se les negaban simultáneamente y a bombardearles con inspecciones adustas.

Se comprenderá ahora por qué decía poco más atrás que la participación de los entes locales en el Plan de Desarrollo es materia de vida o muerte para aquéllos. De otra forma, se corre el riesgo de encontrarnos, al cabo de este Plan y alguno más que le siga con igual tónica, con una Administración local que habrá permanecido orillada y apartada de prácticamente toda intervención en la «empresa nacional del desarrollo»; lo que equivale a decir, con una Administración local que ya no se corresponda en nada, no hable el mismo lenguaje que el resto de la Nación. Tal vez entonces llegue el momento de pensar en la tantas veces iniciada «reforma» del Régimen local: pero, a decir verdad, la tal reforma podrá consistir pura y simplemente en extender su acta de defunción. De nada servirán al país unas instituciones que han perdido, en parte por desidia y en parte por la voracidad ajena, todo papel efectivo en la gestión del bien común nacional.

Sólo que, a la vez, tendremos que explicar por qué ha sucedido ello con lo que es, teóricamente, uno de los pilares políticos fundamentales de nuestro régimen. Y a la vez, explicaremos otra serie de fenómenos tan inquietantes como la casi total desaparición del carácter democrático de nuestro desarrollo (18) y, consecuentemente, el desasistimiento de la auténtica opinión popular a la serie de operaciones más o menos técnicas en que venga a reducirse toda la actividad del Plan. La participación de los entes locales en el Plan es, desde luego, esencial para que éstos puedan cobrar la importancia práctica que se les atribuye en nuestras Leyes fundamentales: pero no es menos necesaria para que el Plan o los Planes de Desarrollo sean lo que se dijo que habrían de ser sobre todo: instrumentos de evolución y perfeccionamiento de las instituciones políticas básicas. Y para impedir que el Plan

(18) Al menos, en lo referente a una de las formas de integración democrática del mismo: pero dada la escasa virtualidad aun alcanzada por la representación familiar y las críticas sindicales a este respecto, la situación no parece ser mejor en los otros sectores.

se reduzca a una triste historia de especulaciones capitalistas con el bien común de la Nación.

Porque aún están, y seguirán estando mucho tiempo, vigentes, aquellas frases impresionantes de José Antonio: «No hay más que una manera, profunda y sincera, de evitar que el comunismo llegue: tener el valor de desmontar el capitalismo, *desmontarlo por aquellos mismos a quienes favorece*, si es que de veras quieren evitar que la revolución comunista se lleve por delante los valores religiosos, espirituales y nacionales de la tradición».

Y añadía: «*Esto no es sólo una tarea económica: esto es una alta tarea moral. Hay que devolver a los hombres su contenido económico para que vuelvan a llenarse de sustancia sus unidades morales: la Familia, el Gremio, el Municipio*» (19).

(19) Discurso en el Cine Europa, 2 de febrero de 1936.