

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXIX

ABRIL - MAYO - JUNIO 1970

NUM. 166

I. SECCION DOCTRINAL

Las Entidades locales en el umbral de la época planetaria (*)

352 (46)

por

EL MARQUES DE VALDEIGLESIAS

Consejero Permanente de Estado.

I. Debo hacer una sincera advertencia. Yo no soy ningún experto en problemas de la Administración local, aunque tenga una formación general jurídico-administrativa y un espíritu abierto al impacto de todos los fenómenos que se desarrollan a mi alrededor. Desde este punto de vista voy a permitirme desgranar unas cuantas ideas generales, sin pretensiones de originalidad o de profundización en ningún particular aspecto, ni mucho menos de ofrecer soluciones que por venir de mí pecarían de arbitrarias, sino sólo a modo de planteamiento o sugerencia de temas sobre la misión que va a seguir correspondiendo a las Entidades locales en un mundo cuyas estructuras están cambiando con velocidad crecientemente acelerada a impulsos del progreso científico, con su inevitable secuela en el orden de las relaciones humanas. Porque entre la técnica y la organización político-social ha existido siempre una estrecha dependencia. Basta

(*) Texto de la Conferencia pronunciada en 1969 en Alicante en el Ciclo organizado por el Instituto de Estudios de Administración Local en colaboración con la Diputación provincial.

contemplar retrospectivamente la Historia para advertirlo, y a medida que se va acentuando el ritmo del proceso que HALEVÍ llamó de la aceleración de la Historia, el cual es algo perfectamente objetivo, demostrable con estadísticas y no una ilusión subjetiva de nuestros sentidos, parece que se van borrando todos los desniveles y, como en la proyección de una cinta cinematográfica, tenemos la impresión de asistir a un movimiento uniforme. Observemos cómo decrece progresivamente la distancia entre la fecha de invención de una nueva técnica y su puesta en práctica. Esos años fueron, por ejemplo, de cincuenta y seis para el teléfono, de treinta y cinco para la radio, de quince para el radar, de doce para la televisión y de cinco para el transistor. Desde que rodó el primer automóvil y voló el primer avión, cada año casi se ha lanzado un nuevo modelo más perfeccionado que el anterior. Algo mucho más extraordinariamente complicado, como la escisión del átomo y su utilización para la coherencia avanza con una rapidez que sobrecoje el ánimo. Y ya se calcula que el 40 por 100 de todos los productos industriales que aparecerán en el mercado mundial durante la década de los años 70 no existen todavía e incluso no han sido inventados. Por algo, como se ha repetido muchas veces, el 90 por 100 de todos los sabios que han nacido en el mundo desde los orígenes del *homo sapiens* son contemporáneos nuestros.

Todos nuestros modos de convivencia reflejan, como es lógico, ese formidable impacto. Tampoco fueron las mismas las costumbres ni la organización social durante el paleolítico que en el neolítico, ni en la sociedad agraria que en la industrial. El feudalismo obedecía a las necesidades de su época. Era la expresión del sistema económico vigente. Los señores feudales, ha escrito OTTO DE HABSBURGO, eran simplemente los jefes de los sindicatos de aquellos tiempos. Y añade que, actualmente, estamos volviendo a vivir un proceso de feudalización, mucho más perceptible en las llamadas democracias populares en las que ha surgido esa «nueva clase», tan magistralmente descrita por MILOVAN DJILAS, pero que también existe en las democracias occidentales donde la élite dominante está constituida por los

comités de los partidos políticos, los dirigentes de la economía y de las organizaciones sindicales y la alta burocracia.

Muchos se quejan de que el desfase entre el progreso técnico y el orden político-social sea demasiado grande; de que este último esté demasiado imbuido de prejuicios dimanantes de otras épocas; de que seamos en él gusanos de cadáveres ideológicos contempladores de estrellas apagadas, tributarios de teorías formuladas para unas circunstancias radicalmente distintas de las nuestras. No se quiere advertir que si grandes fueron los cambios determinados en la organización humana por anteriores descubrimientos en el orden físico, mucho mayor es la revolución operada con el inicio de la época nuclear. Y no es el aspecto de menor importancia en esta reciente fase de la historia el que se haya vuelto a afirmar la importancia del hombre, en cierto modo desplazado, como factor principal de producción, en favor de la tierra durante la etapa agraria, y del capital durante la maquinista. Hoy es el técnico, el especialista, *el hombre*, en una palabra, el motor de todo el proceso económico. En la primera guerra mundial entró en juego el deseo de asegurarse el suministro de materias primas. Al final de la segunda hemos presenciado la liquidación de todos los territorios coloniales, superfluos ya ante la creciente producción en masa de artículos sintéticos. La caza de los sabios ha adquirido, en cambio, los mismos caracteres apremiantes que la caza de esclavos o la conquista de territorios en otras épocas. Con una específica e importante diferencia: que el dueño de esclavos, de territorios o de capitales era dueño de cosas sobre las cuales podía echarse a dormir, porque eran permanentes. El mundo era estático. La posición conquistada permitía su tranquilo disfrute por plazo indefinido. Incluso hasta muy avanzada la época industrial los conocimientos adquiridos en la juventud servían para toda la vida. Ahora vivimos en un mundo dinámico en el que la técnica cambia y progresa con velocidad tan vertiginosa que en alguna de sus ramas más especializadas o de grado superior se ha calculado que cada cinco años es preciso renovar a fondo todos los conocimientos para estar al día. El médico o el ingeniero que no siguiera informándose de los descubrimientos que

se realizan sin cesar en la materia de sus actividades, y pretendiera vivir sobre lo aprendido durante sus años de universidad o de escuela, quedaría pronto equiparado a un buen aficionado por sus compañeros más jóvenes.

Estas ideas preliminares constituyen el telón de fondo ante el que hay que plantear hoy el problema de las Entidades locales dentro de cualquier comunidad política. Una solución simplista sería la de suponer que la creciente planetización hacia la que se encamina el mundo, si está dejando pequeñas incluso a las actuales naciones, con mucho más motivo habrá dejado verdaderamente anacrónicos a los cuerpos intermedios. Pero no hay que olvidar que junto a las propuestas y los intentos de realizar la gran nación europea, como único medio de mantener su posición en el mundo, se ha adelantado inmediatamente la tesis de la Europa de las patrias, en busca de un equilibrio entre las competencias que será preciso atribuir a la entidad supranacional y las que han de continuar configurando la personalidad de cada una de las naciones surgidas de un pasado histórico irrenunciable. Que muchas actividades en el mundo actual sólo pueden alcanzar una eficacia suficiente si tienen como base una comunidad con una dimensión determinada, es un hecho notorio. Hay decisiones que exigen la instalaciones de grandes y costosas máquinas electrónicas inaccesibles a los grupos minoritarios. Para mantener la vida de los pueblos al nivel hoy factible son precisas inversiones económicas que sólo los grandes grupos comunitarios pueden realizar. Inglaterra y Francia tuvieron que unirse para producir el avión «Concorde». Para ciertos fines es evidente que el rumbo de la civilización contemporánea exige una centralización creciente de servicios, incluso en los Estados federales. Hasta en los negocios privados se hace preciso desbordar las fronteras nacionales y fundar consorcios internacionales, como, aparte de los muchos existentes, hemos visto en el reciente intento de fusionar la empresa automovilista francesa Citroën con la italiana Fiat. Porque una de las premisas de la continuación del progreso técnico es la investigación, y ésta exige grandes sumas que sólo unos beneficios abundantes son capaces de proporcionar. La General Motors, por ejemplo, tiene una renta

anual de unos 2.250 millones de dólares, equivalente a la de las treinta mayores empresas europeas juntas y a las diez más importantes del Japón. Sólo el 5 por 100 de estos beneficios, que es la proporción mínima que dedican a investigación las empresas americanas, representan 112 millones y medio de dólares anuales, o sea cerca de 8.000 millones de pesetas.

Todo esto son hechos incontrovertibles que hablan a favor de la necesidad de una centralización o concentración de esfuerzos para hacer frente al reto dirigido al mundo por el progreso de la técnica. Pero sería un error creer que con eso se agota el problema planteado en los tiempos actuales a la Humanidad. Se trata de un problema más complejo que tiene muchos aspectos y en el que interviene un gran número de factores. Uno de ellos, el de la libertad y la personalidad del ser humano, gravemente amenazadas por el desarrollo de la organización maquinista, lo que hace cada vez más apremiante la necesidad de buscarle un sentido a la vida distinto del que parece constituir el único de nuestra actual civilización: el de simplemente producir para consumir, creando sin interrupción nuevas necesidades que obligan a aumentar en la misma medida el esfuerzo para satisfacerlas. Y desde este punto de vista del destino del hombre en el proceso mecánico que ha venido a constituir la esencia del moderno modo de vida, son muchos los que piensan que un fortalecimiento de los cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado constituiría el medio más eficaz de respetar el derecho natural a la libertad de toda comunidad legítima.

II. Avance tecnológico y libertad humana. Dos procesos que no podemos de ningún modo disociar por grande que sea la tentación de concentrarnos en la contemplación de uno solo de ellos y olvidarnos del otro. La pregunta de cuál de los dos debiera prevalecer en caso de choque tiene, a mi juicio, tan poco sentido como en física la de si tienen más importancia las ondas o los corpúsculos. Si el proceso de las ciencias naturales hubiera de significar forzosamente la esclavitud del hombre a la máquina, habría ciertamente razones para propugnar, como han hecho algunos, que se encierren temporalmente a los sabios en

un lazareto para lograr una pausa, un respiro, en el proceso inventivo de la Humanidad hasta que el progreso moral recobre el retraso en que se ha quedado. Pero ello es absurdo. La marcha de la Historia no puede detenerse a voluntad. El signo de nuestra civilización es este del progreso técnico, y ya el genio salido de la botella ha crecido demasiado para que podamos soñar en meterlo dentro otra vez. Tenemos que convivir con él, aceptar la nueva situación y examinar el modo de adaptar a ella, no a otras circunstancias diferentes que no son las que nos rodean, la amenazada libertad humana. Y aquí es donde se plantea el problema de la función que debe corresponder en la actualidad a los entes locales. Problema que se subdivide en dos:

Primero, si una auténtica revitalización de las libertades de que gozaron estos entes en otro tiempo, sacrificadas en España por la influencia francesa del unitarismo jacobino, contribuiría a una mayor eficacia de todos los servicios administrativos y, en consecuencia, favorecería la marcha del Estado, al potenciar todas las fuerzas vitales interiores del país; o si, por el contrario, representaría un factor de dispersión y, por tanto, de debilitamiento, y

Segundo, si el hombre de hoy encontraría en el baluarte de unos cuerpos intermedios fuertes mejor defensa para sus libertades que, como pensó la Revolución francesa, en el ámbito del Estado.

Voy a empezar por el examen de este segundo punto, porque entiendo que para muchos es la cuestión primordial.

La libertad humana. ¿Qué entendemos en realidad con tal concepto? Se ha dicho que es algo tan difícil de definir con precisión como el tiempo, del que SAN AGUSTÍN creía saber lo que era hasta el momento en que alguien le pedía que lo explicara. Existe una general coincidencia en que la libertad no debe referirse a una situación pasada, sino a una venidera. Que lo que verdaderamente importa al hombre no es tanto saber *de qué* se ha liberado como *para qué* va a usar la libertad. La libertad tendría, pues, una íntima relación con nuestros deseos. Sólo en la medida en que verdaderamente deseemos hacer una

cosa y nos veamos impedidos de hacerla apreciaríamos nuestra libertad o sumisión. Por eso en el pasado, cuando la técnica no daba a los hombres tantas posibilidades, no se podía concebir siquiera la gama actual de deseos, y se era en apariencia más libre porque no eran necesarias las restricciones a que hoy estamos sometidos. Nadie sentía como una falta de libertad la de no poder tomar un tren o un avión que no existían. Hoy en cambio podría yo calificar de atentado a mi libertad el que la autoridad me prohíba estacionar en determinados sitios mi coche o que circule con él en una determinada dirección. Pero la realidad es que sólo con la aceptación de unas determinadas restricciones podemos ser libres en otras cosas. Nos libramos de los mosquitos nocturnos cerrando las ventanas y privándonos con ello del fresco de la noche. O nos libramos de las enfermedades sometiéndonos a las molestias de una vacuna. Disfrutamos de la libertad de movimientos que nos da el automóvil, pero sólo a cambio del acatamiento a las regulaciones del tráfico impuestas para poder circular. Según que nuestras miradas se dirijan a unas o a otras de estas molestias o imposiciones percibiremos o interpretaremos de un modo distinto la noción de libertad. Muchos pensadores, desde AUGUSTO COMTE a lord ACTON, afirmaron que la historia de la Humanidad era la historia de una lucha por la libertad progresivamente conseguida. Pero ROUSSEAU abrió su Tratado sobre el contrato social con las famosas palabras: «el hombre nació libre y se encuentra por doquier encadenado». Si la palabra libertad tuviera un sentido unívoco parecería que estas dos tesis eran contradictorias. No lo son, sin embargo, si se medita que lo que unos entienden por evolución continuada hacia la libertad significa una liberación de las amenazas de la naturaleza, de las enfermedades, del hambre, de la inseguridad, de la ignorancia. ROUSSEAU se refería a las sucesivas restricciones impuestas por las instituciones políticas, y lo que parece que ocurre es que una de estas clases de libertad sólo puede ser conseguida a expensas de la otra. No podemos escapar de este dilema. El precio de la libertad es la restricción de la libertad. O también, a veces, el precio de alguna libertad para todos es la restricción de una mayor libertad para algunos.

No cabe, pues, definir la libertad en términos absolutos. No es algo que haya sido dado intemporalmente: nace de una cierta estructura que la hace posible y no de afirmaciones de principio. Está condicionada por el medio ambiente. Puede decirse que la libertad en sí no existe: no hay más que una serie de libertades particulares organizadas en y para la sociedad. No se puede, por tanto, comparar, como si se tratara de cosas homogéneas, la libertad que existió en otras épocas con la actual. La comparación carecería sencillamente de sentido. El intentar-la significaría un verdadero anacronismo.

Antes el hombre nacía y se formaba en un medio concreto y desde su nacimiento estaba vinculado a una familia, así como, por la institución del patrimonio familiar, unido también a una estirpe que es la prolongación de la familia a través del tiempo. Una extensísima red de gremios, cofradías, hermandades, universidades, valles, municipios y reinos, que eran auténticas realidades sociales, mediaba entre el individuo y el Estado. En la España tradicional cada Municipio tenía su peculiar organización jurídica y se daba sus propias leyes adaptadas a sus costumbres y medios de vida. Cada pueblo se concebía como una verdadera unidad social con una propiedad común que era como el patrimonio de todas las familias que integraban aquella unidad: patrimonio inalienable porque no pertenecía sólo a la generación presente, sino también a las venideras. A lo largo de las luchas de la Reconquista, todos los pueblos se consideraron libres e independientes como por un derecho natural. Los señores feudales los protegían y se limitaban a exigir los pechos y tributos y la aportación personal para la guerra. Ni en la antigüedad ni en la Edad Media existía el Estado en el concepto moderno de una estructura nacional uniforme de la que todo organismo inferior recibe una vida delegada. Amparado en aquellos fueros y cuerpos sociales, que eran similares en todo el territorio europeo, el molinero de Sans Souci pudo desafiar el poder de Federico el Grande, como antes Antonio Pérez, el de Felipe II. Y es que todas las personas, tanto gobernantes como gobernados, eran *alguien*. Todas las funciones estaban personalizadas, y con ello, evidentemente, más realizada la dignidad

del hombre que con la actual despersonalización del Estado. «Si yo fuera teniente de policía—decía LUIS XV—suprimiría los grilletes». La frase no era una sencilla humorada. LUIS XV podía, en efecto, si lo deseaba, retirar al teniente de policía sus funciones, pero mientras no lo hiciera no podía inmiscuirse en su modo de actuar. Y ALFONSO XIII, nuestro último Rey, cuando asistía a una ceremonia municipal, la inauguraba siempre con estas palabras: «con su permiso, Sr. Alcalde». Hoy, bajo el imperio de la ley positiva moderna, que según KANT ha hecho a los hombres más libres al no tener que obedecer a otro hombre y sí solamente a la norma impersonal, han dejado de ser *alguien* para convertirse en *algo*, en las ruedecillas de un gigantesco mecanismo que marcha automáticamente, desprendido de toda intervención humana. Ha desaparecido la diferenciación, claramente establecida en otras épocas, entre la esfera del Estado y la del individuo. El Estado Moloch o Leviathan, convertido en un puro orden jurídico de coacción, dirige dictatorialmente todo el proceso social penetrando en el hogar de cada individuo y regulando su vida hasta en los últimos detalles.

Ello es evidentemente cierto. Pero aquí entramos en el meollo de la cuestión. La de si es posible soñar con la reimplantación pura y simple de las condiciones reinantes en la Edad Media creyéndolas compatibles con las exigencias del mundo actual, o, en otro caso, la de cómo podemos asegurar mejor la libertad del hombre de hoy, precisamente la del hombre *de hoy*, que tiene un concepto bastante distinto de ella que su antepasado de varios siglos atrás. En principio no podría negarse la inclinación natural que hoy existe a aceptar la opresión de la ley con tal de que sea igualitaria. Se teme más a la arbitrariedad personal que a la uniformidad de la norma objetivada. Y en este plano es donde se desencadena la tensión Ente local-Estado. ¿Cuál de los dos es el mejor garante de la libertad tal como la conciben la mayoría de nuestros contemporáneos?

Algunos alegan que en un ámbito pequeño, donde efectivamente actúan directamente «personas», es mucho más difícil que en un área mayor sustraerse a sus presiones e imponer la ley impersonal y objetiva. Otros replican que si son proverbiales

las alcaldadas, tampoco son desconocidos los favoritismos en ciertas áreas ministeriales. Y añaden que en la época que hemos conocido del libre otorgamiento de licencias de importación, tenemos un ejemplo de ello. Pero con ello y todo, se insiste, el Estado puede realizar una justicia objetiva mejor que la entidad personalizada.

Son muy numerosos, sin embargo, los que siguen creyendo que es en el ámbito local donde mejor puede encontrar el individuo la defensa de sus libertades. En su pequeño mundo circundante, se arguye, es donde todos los problemas del hombre medio tienen su solución concreta; es en este ámbito donde se desarrolla su auténtica personalidad. Los grandes problemas nacionales o internacionales sólo pueden ocupar tangencialmente las actividades de algunos hombres. La mayoría se entera de ellas por los periódicos y desarrolla su vida en otro mundo al margen, en el círculo que les rodea de modo inmediato.

La solución acertada sólo nos la puede dar un criterio que rehuya las soluciones extremas. La nostalgia de los cuerpos intermedios puede ser, como argumentan algunos, nostalgia de feudalismo, un medio de asegurar la preponderancia de las élites locales, pero una centralización rígida puede ser nostalgia de despotismo y además conduce a la ineficacia. Lo mejor sería huir de la uniformidad o introducir un sistema flexible, acomodado a cada circunstancia. GARRIDO FALLA ha transcrito una frase dicha con orgullo por un Ministro francés: «a esta misma hora todos los estudiantes de Francia de tal clase están haciendo el mismo ejercicio». Hoy esta norma no sería aprobada por ningún mediano pedagogo afanado por diferenciar las clases según las aptitudes de los alumnos.

III. La guerra de las comunidades, en tiempos del Emperador Carlos V, ha tenido muchas interpretaciones. Según unos, los rebeldes fueron sólo los nobles. Padilla, Bravo y Maldonado, en Castilla, y el conde de Salvatierra, en Alava, habrían defendido privilegios personales. Pero lo cierto es que fueron secundados por el pueblo que se sentía identificado con ellos. Anteriormente, cuando Alfonso X el Sabio estableció el nom-

bramiento directo de Regidores y Alcaldes que no eran del lugar de su jurisdicción, dio lugar a la llamada «rebelión de los nobles» en el territorio de Alava por entenderse que las autoridades, al tener que seguir viviendo en el lugar en que habían actuado después del plazo de su mando, lo ejercerían con mucho mayor sentido de responsabilidad. Este es uno de los puntos neurálgicos del problema local, que con diferentes matices y manifestaciones ha continuado haciéndose sentir hasta nuestros días. Cuando los puestos de representación municipal se cubren con hombres que se deben a intereses políticos, ajenos a los verdaderos intereses de la Comunidad local, pierde ésta la conciencia de sus fines. Los Municipios, en lugar de mantener su propio carácter, se transforman en dependencias administrativas sujetas a las órdenes de los Ministerios.

Es el mismo problema, al que más adelante dedicaré unas palabras, que se plantea en la Provincia entre las Diputaciones provinciales y las Comisiones técnicas creadas por la Ley de 1958. Pero quiero ahora detenerme en otro extremo: ¿cuál es hoy el verdadero ámbito de la Vida local? Entre el Municipio y la Provincia es evidente que esta última ha tenido siempre mala prensa—hasta a «*lo provinciano*» se le ha dado un sentido peyorativo—, mientras el Municipio ha sido cantado al unísono por historiadores, juristas y poetas. El propio TOCQUEVILLE lo dijo: a la Provincia y la Región las hicieron los hombres; al Municipio lo hizo Dios.

Fiel a esta idea, nuestro Ordenamiento considera al Municipio como una entidad natural, haciendo de él una de las estructuras básicas de la comunidad nacional, mientras que define la Provincia simplemente como una agrupación de Municipios. Conviene, sin embargo, examinar si tales ideas están rigurosamente justificadas.

Respecto a la significación del adjetivo «natural», que se ha solido atribuir al Municipio, no hay conformidad en la doctrina. Así como la familia es evidentemente una entidad natural, que surge de modo espontáneo sin necesidad de reconocimiento alguno por el legislador, no puede decirse que cualquier núcleo de población que espontáneamente se forme constituya automá-

ticamente un Municipio. Sólo es Municipio el núcleo de población, con determinadas características, reconocido con tal denominación por decisiones administrativas. En España existen aproximadamente unos nueve mil en continua curva descendente, por fusiones, incorporaciones o disoluciones. Tampoco es una forma de asociación reconocida universalmente. Nació en Roma y sólo existe en los lugares a donde llegó su influencia, directamente o a través de los colonizadores que lo conocieron por ella. Donde tal cosa no ocurrió, el Municipio es algo ignorado. El profesor JORDANA DE POZAS, que repetidamente se ha referido a este hecho, supone que la general coincidencia en atribuir al Municipio el carácter de «natural» sólo quiere decir que no está en abierta contradicción con la realidad de las cosas, o sea que el Municipio no es arbitrario o artificial, sin que por eso pueda deducirse que nazca o tenga que ser reconocido forzosamente por el Estado en la misma forma que ocurre con el hombre o con una familia. Ningún pueblo o ciudad, afirma JORDANA, puede autoproclamarse Municipio por sí o ante sí, del mismo modo que ningún Parlamento o Gobierno crearía un nuevo Municipio en un área totalmente despoblada, o en que la población fuese nómada, o no se hallase formada por familias, sino por presidiarios o por movilizados. La ley enumera las condiciones requeridas para la existencia de un Municipio, pero esas condiciones no son dadas por la naturaleza, sino establecidas por el legislador, siendo indispensable el acto formal que cree el Municipio. En síntesis, según JORDANA, no puede haber Municipio sin una población formada por una pluralidad de familias, pero existen millares de núcleos de población que no son Municipios.

Lo que en cambio es evidente, y ésta puede ser la explicación de la buena prensa que ha tenido siempre el Municipio, es su antigüedad histórica. El Estado-ciudad fue la primera comunidad política en los albores de nuestra civilización. Y en España cada pueblo o ciudad se regían por sí mismos con anterioridad a la invasión romana, la cual, como antes he dicho, no sólo respetó el principio de autonomía local, sino que le dio la configuración concreta del Municipio que se conserva durante la época goda y toda la Edad Media. Era, por otra parte, la

organización política más adecuada a las exigencias de los tiempos. Pero, como dice CARLOS RUIZ DEL CASTILLO, «no hay que identificar lo natural con lo histórico. Las divisiones territoriales se hacen históricas en virtud de la decantación del tiempo. Es un fenómeno de duración... el culto a la espontaneidad social es un mito romántico... Ni en la Historia ni en la naturaleza hay generaciones espontáneas. Todo ha sido creado con un fin determinado».

Por haberlo sido el Municipio mucho antes que la Provincia, ha tenido más ocasiones de acreditarse como protagonista de efemérides importantes. El teatro español ha inmortalizado algunas de ellas con Fuenteovejuna o el Alcalde de Zalameá. Y en la vida real, el Alcalde de Móstoles ha justificado la aureola de leyenda que envuelve a esa peculiar forma de nuestra convivencia social. Pero aun dándoles todo el valor que merecen estos recuerdos históricos, no podríamos hoy fundar solamente sobre ellos nuestra organización político-administrativa con vistas a un futuro que ya ha empezado con características totalmente diferentes a todo lo conocido hasta ahora. La tradición no consiste en quedarse inmóviles en la contemplación de nuestros recuerdos, sino en utilizarlos como un factor más para enriquecer nuestra vida moldeándola como nuestros antepasados hubieran hecho si vivieran hoy. Y en este sentido cabe preguntarse si no estará la Provincia llamada a representar un papel mucho más importante que el que se le atribuye en el ámbito de nuestra organización local. No entraña ello, por supuesto, el menoscabo del Municipio, sino simplemente la necesidad de la adecuada ordenación de uno y otra dentro del cuadro general de las exigencias contemporáneas, una de las cuales puede ser lo que algunos llaman «la corriente de las competencias», no precisamente en sentido único, sino en forma de replanteamiento de toda la organización de la comunidad política.

Aquí entramos un poco en el problema concreto de la configuración que corresponde hoy a las Entidades locales para adaptarlas a los requerimientos de nuestra época. Según unos, no cabe ya hablar de competencias exclusivas del Estado, Provincia o Municipio. Estaría superada la imagen de los tres fa-

mosos círculos de acción entre los que se distribuía en otro tiempo la gestión de los servicios públicos: unas carreteras del Estado; otras de la Provincia o del Municipio, según su utilidad inmediata; la Sanidad, o la Beneficencia, o la Enseñanza repartidas también, con competencia exclusiva, de acuerdo con su grado, entre cada una de estas tres esferas, «como el pan se reparte entre los comensales de un banquete», según la frase de GARCÍA DE ENTERRÍA, el cual propone, en su lugar, la distinción entre competencia y gestión, entre titularidad y ejercicio, «de modo que se acepte con naturalidad el hecho de que un ente pueda gestionar competencias de otro, en concreto, que un ente local pueda gestionar competencias propias del Estado, sin que éste pierda la titularidad ni todas las funciones de dirección y de inspección anejas a la misma. Cada vez es más claro, sigue diciendo ENTERRÍA, que no es posible construir el círculo de competencias locales como un círculo absolutamente exento del Estado, y el Municipalismo romántico que sigue pretendiéndolo es en esta hora el peor enemigo del Régimen local por presentar al sistema centralizador estricto una alternativa inaceptable».

JORDANA DE POZAS no coincide, sin embargo, con esta tesis de confiar a las propias Corporaciones locales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la ejecución de las leyes y de los servicios del Estado, lo cual, a su juicio, significaría abandonar las bases sobre las que reposa nuestra organización presente. Y, situado en otro extremo, JACQUE CADART no admite siquiera, para que la libertad local se considere verdaderamente respetada, «que se reduzca a competencias de ejecución por los órganos locales de las disposiciones del poder central, o a distribuir libremente las sumas puestas a su disposición por ese mismo poder central, dentro del cuadro general de los objetivos establecidos por él, y con un sistema de imposición fiscal también por el poder central determinado». CADART exige para cada comunidad el máximo de libertad compatible con el interés general. Y aún, en caso de conflicto entre las dos exigencias, cree que deberá darse la primacía a la de la libertad, que es siempre evidente, sobre la del interés general, que puede ser poco visible, cambiante, o, por lo menos, opinable o discutible.

Son pocos sin embargo hoy los que no quieren reconocer que el Estado tiene fines propios que cumplir dentro del ámbito de las Corporaciones locales, fines que por su naturaleza son difíciles de conciliar con una interpretación rígida y restrictiva del principio de subsidiariedad. También en cuanto al extremo de mantener la competencia de las Administraciones locales en los términos genéricos en que se expresa la Ley vigente o volver al sistema de la enumeración taxativa de los fines de interés municipal de la Ley de 1907, existe una amplia discrepancia en la doctrina. Los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y MARTÍN RETORTILLO son partidarios de esto último, o sea de atribuir a las Corporaciones locales unos cometidos específicos bien determinados y efectivos. JORDANA DE POZAS califica esta tesis de «más novedosa que fundada» y señala la contradicción existente entre el propósito de robustecer la Administración local y la reducción de su competencia y capacidad, así como entre la defensa del sistema de competencia abierta y compartida y la rigurosa limitación de las atribuciones de una de las clases de Administraciones públicas. Lejos de ser inútil por su vaguedad, como se afirma por los partidarios de que desaparezca, cree JORDANA que tienen razón los que, en las circunstancias actuales, consideran preferible la competencia abierta y compartida, completada con las indispensables medidas de planificación y coordinación.

El profesor BOQUERA OLIVER, en cambio, defiende la postura de ENTERRÍA y MARTÍN RETORTILLO. Partiendo del concepto de interés público, que no es la suma de intereses particulares, sino su promedio, tanto desde el punto de vista cuantitativo—el del grupo más numeroso—como del cualitativo—el de un grupo minoritario que defienda un valor humano—, y atribuyendo a las Administraciones públicas la misión de defender e imponer los intereses públicos frente a los privados, sitúa exclusivamente en el legislador—auténtico poder social—el poder soberano de definir cuál es el interés público. Pero con la denominada cláusula general de competencia, el legislador, a juicio de BOQUERA, lo que hace es dejar en manos de la Administración la facultad de declarar qué fines son públicos. Los individuos, que son los

últimos beneficiarios del interés público, tienen que saber a qué atenerse respecto de la específica competencia de las Entidades públicas. Frente a las cláusulas generales del orden o de la seguridad, los particulares invocan otras de libertad o propiedad, las cuales exigen para su salvaguardia una concreta fijación de cuáles son los fines públicos.

No menos importante, para BOQUERA, es la delimitación precisa de las atribuciones de cada Administración, si no queremos volver, dice, pura y simplemente a la afirmación de 1789 de que todos los fines públicos son estatales y que no debieran existir cuerpos intermedios entre el individuo y el Estado.

La divergencia, como se ve, es profunda y desborda el ámbito estrictamente local para afectar posiblemente el de los fines de un Estado moderno con la erección de unos cotos herméticos tan rígidamente trazados como pretenden los partidarios de las competencias locales taxativamente enumeradas y cerradas.

En todo caso, es evidente la necesidad de distinguir entre grandes ciudades y medianos y pequeños Municipios, divididos, a su vez, en rústicos y urbanos, y aún añadiría yo una cuarta clase: los Municipios turísticos, que pueden ser pequeños en cuanto a su número de vecinos, y asemejarse a una gran ciudad en cuanto a su número de habitantes, además de ser éstos elementos exóticos, con costumbres y necesidades distintas de las que caracterizan habitualmente el núcleo de un Municipio ordinario. La naturaleza de unos y otros tipos de Municipio tiene muy poco en común. De ahí que sea preciso una gran flexibilidad de criterio para actuar en esta materia. El uniformismo debe ser abiertamente condenado. El régimen bueno para un Municipio puede no serlo para otro, y sería un enorme dislate aplicar a todos la misma ley. La medida de valor debe ser la eficacia concreta en cada caso, renunciando, como dice MARTÍNEZ ESTERUELAS, por un lado, a toda fosilización que intente convertir en reductos ideológicos o en problema político la permanencia o traslación de determinadas actividades de un ente determinado, y sin caer, por otro lado, en soluciones excesivamente drásticas que arrasen la libertad de los pequeños pueblos

haciendo nacer una serie de núcleos territoriales unificados carentes de autenticidad.

Pero el problema local no se agota con el problema del Municipio. Ya ORTEGA Y GASSET afirmó que la unidad política local no era el Municipio. Su tamaño es demasiado reducido. Escapan a su jurisdicción los asuntos capitales que constituyen la ocupación y preocupación cotidianas de sus vecinos. Y en esas condiciones, sigue diciendo ORTEGA, concederle autonomía equivaldría a pertrecharle con la carabina de Ambrosio o a dejar a la codorniz, dentro de su jaula, que se encalve contra los alambres el occipucio.

Tampoco la Provincia creía ORTEGA que reunía las condiciones suficientes. Siguiendo a DONOSO CORTÉS, que se refirió a «los absurdos trazados geométricos sobre la piel de toro española», fustigó nuestro filósofo que «para el grave oficio de servir de nexo entre la vida de la aldea y la gran vida nacional se inventara la división más arbitraria de todas, cuadriculando el sagrado cuerpo de España en esta ridiculez de las Provincias». Y propuso, a cambio de ello, organizar España en diez Regiones: Galicia, Asturias, Castilla la Vieja, País Vasco-Navarro, Aragón, Cataluña, Levante, Andalucía, Extremadura y Castilla la Nueva.

El pensamiento contemporáneo no va por ese camino. Existe, por el contrario, una coincidencia casi general en estimar que la Provincia, aunque respondiera en su nacimiento con las Cortes de Cádiz en 1812 a una influencia racionalista francesa, ha arraigado en nuestro pensamiento y está aceptada por todos como algo natural e histórico, lo que induce a pensar que no sería tan arbitraria la división trazada por FRANCISCO JAVIER DE BURGOS en 1833, introduciendo en ese momento sólo ligeros retoques a la anterior de 1822, y sólo modificada a su vez con la creación de dos Provincias en lugar de una en las islas Canarias, por no hablar de la posterior provincialización de Guinea y de Ifni, hoy desprendidas de la soberanía española.

GARCÍA DE ENTERRÍA es quien más resueltamente ha defendido lo que llama la provincialización del Régimen local espa-

ñol, o sea el desarrollo de la Provincia como ente local genuino y su preeminencia dentro del sistema conjunto del Régimen local.

Desde este punto de vista estima completamente equivocada la trayectoria que se ha seguido con las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, constituidas en 1958 con el ánimo de robustecer la Vida local y que han venido, según él, a servir aproximadamente para lo contrario, para legitimar una intromisión en la Vida local por parte de los servicios periféricos estatales, culminando con ello la tendencia a una gestión estrictamente burocrática de aquellos servicios y erigiéndose una especie paralela de órganos de acción directa que disputan sus propias competencias a las Diputaciones y a los Ayuntamientos. ENTERRÍA discrepa abiertamente de la oportunidad de una Administración periférica estatal tan desarrollada como la nuestra, con su carácter competitivo, como es inevitable, con la Administración local. Cree que lo que está en juego con ello es la concepción misma del Régimen local, cuyo problema básico es justamente el de la articulación del autogobierno ciudadano, sobre cada una de las áreas territoriales, con el orden unitario que el Estado necesariamente asume y sostiene. La potenciación de la Vida local que incorporaría efectivamente las poblaciones a las tareas del Estado y prestaría a sus miembros la seducción de participar en la vida colectiva lograría además una función equilibradora del orden social. Pero, concretamente, insiste ENTERRÍA en que es la Provincia la unidad territorial llamada a ejercer las funciones más importantes en una acertada descentralización de los servicios.

Tampoco el profesor AURELIO GUAITA cree que nuestras Provincias, con una extensión media de algo más de 10.000 kilómetros cuadrados, desde Guipúzcoa con casi 2.000 hasta Badajoz con más de 21.000, o sea algo así como Bélgica, o Israel antes de la guerra de los seis días, se hayan quedado pequeñas para las necesidades y comunicaciones actuales. En un cierto sentido, entiende GUAITA que las Provincias se han agrandado por el aumento de población, las múltiples necesidades que han de afrontarse ahora y los servicios que han de montarse para satisfacerlas.

A ello añadiría yo que no hay que olvidar tampoco las otras varias divisiones territoriales que existen para determinados fines del Estado: la eclesiástica, la judicial, la docente, la militar, etc. Criterio flexible que se aplica a las nuevas necesidades que van surgiendo, como en el caso de las Confederaciones hidrográficas, las Delegaciones regionales de Comercio, las Regiones aéreas, la Ordenación turística del Pirineo, etc. Y aunque el artículo 3.º de la Ley de Régimen local dice que «la distribución de los servicios del Estado se acomodará en lo posible a los límites de la Provincia», es lo cierto que en la práctica no prevalece este criterio, y una Provincia puede depender de otras varias para distintos servicios. Así Guipúzcoa, cabeza ella misma del Distrito minero y de la Delegación regional de Comercio, con ramificaciones en otras Provincias, pertenece en cambio al Departamento marítimo de El Ferrol, a la Confederación hidrográfica del Norte de España (Oviedo), a la Región aérea Pirenaica (Zaragoza), a la VI Región militar de Burgos, al Distrito universitario de Valladolid, a la Jefatura superior de Policía de Bilbao y a la Audiencia territorial y a la Provincia eclesiástica de Pamplona.

Esta flexibilidad en la formación de unidades para fines concretos y específicos, cortándose los diferentes círculos en forma sectorial, puede darnos una pauta para encontrarle solución en el momento actual a muchos de los temas a que me vengo refiriendo. Para las finalidades respecto de las cuales la moderna técnica exija la formación de grandes unidades se irá a ellas, pero sólo con esos objetivos concretos y específicos. Incluso el problema regional, que siempre late en España por razones históricas y sentimentales, podría encontrar con esta fórmula una satisfactoria solución. Los polos de desarrollo, los de promoción y los polígonos industriales de nuestro Plan de Desarrollo Económico y Social están inspirados en la misma idea. Y su objetivo de elevar el nivel de vida de las regiones o zonas económicas de baja renta *per capita* fomentando en ellas la industrialización, mejorando las condiciones agrarias y modernizando los servicios puede conducir al surgimiento de nuevos centros de convivencia verdaderamente auténticos y adecuados a los

requerimientos del momento actual. Esos tipos de unión para fines determinados se están extendiendo rápidamente en los últimos tiempos no sólo dentro del campo nacional, sino del internacional. Antes me he referido a las uniones o consorcios dentro del sector privado, pero también cabe hablar aquí de la Unión Internacional de Ciudades que se constituyó en Gante en 1913; así como la costumbre surgida en estos últimos años del hermanamiento de ciudades, con objeto de establecer entre ellas contactos y relaciones que pueden conducir a una cooperación municipal, a una ayuda en caso de emergencia o calamidades públicas, o la mejor formación cívica de los vecinos.

Incluso se ha propuesto recientemente, para obviar las dificultades que presenta el llegar a una unión general europea, empezar por establecerla sólo con finalidades bien delimitadas, por ejemplo, una acción común en el conflicto árabe-israelí. Es una línea de pensamiento que se presta a múltiples desarrollos. Un factor a prevenir en ella es el de la posible desvirtuación de sus auténticas finalidades con otras más bastardas o menos justificadas. No hay que olvidar que vivimos en una época en que la ambición de poder se ha maximizado como consecuencia de varios factores entre los que podrían enumerarse: el haber dejado la sociedad de constituir un conjunto orgánico y estar hoy libre para todos, no para unas minorías como antes, el asalto al poder; el estar puesta en duda la existencia de un poder legítimo, y llevar por lo tanto cada uno en su mochila su bastón de mariscal siendo el premio a ganar mucho más apetitoso, dados los inmensos recursos que la técnica moderna pone a disposición del detentador de poder y la gran masa de hombres y bienes sobre los que se ejerce el mando.

Esto explica los caracteres duros, ásperos, los métodos implacables, abiertos o disimulados, que reviste en nuestros días la lucha por el poder. También obliga a considerar en toda actitud política, en toda tendencia ideológica, en toda tesis doctrinal, y por supuesto en todo tipo de organización política o administrativa, los intereses que puedan esconderse detrás, los grupos ocultos que puedan moverlos, las ventajas o los perjuicios particulares que para cada uno puedan ventilarse. En el

gran problema de la centralización o descentralización menos que en ningún otro podría perderse de vista este aspecto. Se trata aquí indiscutiblemente de inclinar la balanza del poder en una u otra dirección. De ahí sus oscilaciones según que dominen en diferentes épocas los terratenientes, la burguesía industrial, la comerciante, los representantes del sector terciario o cuaternario, o simplemente determinados grupos sociales constituidos eventualmente al efecto. A veces se producen coincidencias, en apariencia paradójicas, entre tendencias contrarias. Tanto en Francia como en España, por ejemplo, derechas e izquierdas han juntado sus voces para abogar por la descentralización; las derechas, invocando consideraciones tradicionales e históricas para la mejor defensa de la personalidad humana; las izquierdas, estimando que era una exigencia de los postulados democráticos.

Contra un Estado con fuerte influencia comunista, como en Italia, es natural que se busque en la descentralización, e incluso en una idea federativa, un refugio contra la amenaza que tal Estado centralizado representa. Otras veces la dispersión del poder puede ser favorecida desde fuera con la mira de debilitar a un país rival. BISMARCK impuso a Francia la República después de su victoria en 1870, y los aliados hicieron lo mismo con Alemania después de la primera gran guerra. Después de la segunda la partieron en dos y le impusieron la forma federativa al trozo occidental. Las tendencias centrífugas pueden ser también la consecuencia de una decadencia o de un revés del Estado. Nuestro desastre del 98 fue la raíz de un gran movimiento disgregador que estremeció todas las vértebras del cuerpo nacional. Y si nuestra primera República estuvo a punto de desintegrar definitivamente a España en una serie de pequeños cantones, no se quedó a la zaga la segunda con sus movimientos separatistas vasco y catalán.

Pero no hay que confundir la idea descentralizadora dentro de una unidad nacional, saliendo de aquélla robustecido el sentimiento de pertenencia a una patria común al hacer más eficaz el funcionamiento del aparato administrativo—como es el caso de los EE. UU., de Suiza o de la actual República Fe-

deral Alemana—con estos movimientos disgregadores que tienen un carácter muy distinto. No hay que quedarse nunca en la superficie de las cosas. En el año 1957 apareció en Gran Bretaña un libro titulado *The Breakdown of Nations*, escrito por LEOPOLD KOHR, austríaco emigrado durante la guerra a Estados Unidos. Su tesis es que el único modo de evitar las guerras es establecer por doquier el sistema federativo de Estados, pero que ni las Federaciones son verdaderamente tales cuando dentro de ellas un Estado es más fuerte que los demás, ni, como se está viendo en la práctica, es posible convencer a los actuales grandes Estados, Francia, Alemania, o Italia, que se federen. La solución sería, por tanto, acabar con los grandes Estados, dividiéndolos en pequeños trozos para obligarles a federarse. Concretamente a Europa habría que desmenuzarla en 61 Estados de los que corresponderían cinco a España. Reconoce el autor que pudiera ser necesaria una guerra para alcanzar tal objetivo, pero como de lo que se trata es precisamente de evitar las guerras, recomienda otro procedimiento que considera más astucioso: dar en el Consejo de Europa voto a las regiones, con lo que, por el natural deseo de todas las naciones de tener el mayor número de votos posibles, se regionalizarían a estos efectos. Lo demás vendría luego por sus pasos contados, y esta Federación de mini-Estados europeos podría ser gobernada desde Ginebra con el mismo éxito que los EE. UU. son gobernados desde Washington.

Si me he entretenido en recoger aquí esta turbia propuesta ha sido sólo por hacer ver lo cerca que puede estar muchas veces una idea sana de su tergiversación o utilización con fines interesados. Pero sin llegar a tales extremos se oyen a veces sugerencias más embozadas que tienden igualmente a minar la unidad nacional, como, por ejemplo, la de que desde una base regional autónoma podrían facilitarse más las uniones supranacionales. El espectáculo de la lucha que se está desarrollando a todo lo largo del proceso de la unión europea para alcanzar dentro de la misma una situación más favorable, contesta bien claro a tales supuestos. Sólo una unidad nacional fuerte podría proteger en la unidad supranacional los intereses locales, e in-

cluso las peculiaridades regionales, sin excluir a la libertad humana respecto de la cual la unidad nacional vendría a jugar, en este área superior, la misma función atribuida a las Entidades locales frente al actual Estado.

No quiero con ello negar la existencia de problemas que puedan encontrar su mejor solución precisamente en un ámbito regional, así como tampoco de una conciencia de comunidad en cierto modo diferenciada por tradiciones históricas, a la que no sería justo ni oportuno privar de un cauce adecuado de actuación. Hay quien supone que este aspecto del regionalismo es puro romanticismo trasnochado. Yo no lo creo así. Pero si es cierto que puede convertirse en un fenómeno disgregador cuando la nación se encuentra en decadencia—exactamente lo que sucedió durante nuestra segunda República—, no representa ningún peligro real para un Estado sano y bien constituido como es el nuestro actual. Siempre y cuando, por supuesto, ese Estado sano actúe como tal y corte de raíz todos los atentados y todos los brotes de subversión contra el cuerpo social por bien disfrazados que se presenten de una legítima discrepancia de pareceres o de reivindicación de una sofocada libertad. Toda la cuestión a resolver es la de hasta qué punto puede hacerse coincidir la estructura regional exigida por las necesidades de nuestro tiempo con la configuración regional histórica. En una palabra, el regionalismo con la regionalización. Porque si es un hecho hoy la interdependencia de todos los grupos humanos, es evidente que esa interdependencia se manifiesta mucho más acusadamente en determinados espacios. Y esos espacios, configurados por un conjunto de circunstancias geográficas, económicas o de otra especie, pueden no coincidir con las divisiones políticas trazadas por la Historia. OTTO DE HABSBURGO, observador perspicaz de todas las tendencias mundiales, ha aludido recientemente a una de estas unidades actualmente en gestación que incluso abarcaría poblaciones comunistas y occidentales saltando las fronteras de tres países, Austria, Italia y Yugoslavia, para reconstruir aproximadamente la figura de la antigua Iliria. Las ciudades de Trieste, Udine, Klagenfurt, Graz y Ljubijana serían las impulsoras de esta evolución, demostrarán-

dose, con ello, una vez más, la importante función de las ciudades en la promoción y desarrollo de su área circundante.

Otra de las tendencias que no puedo dejar de mencionar aquí, por el interés que puede revestir para Alicante, es la que se está ya produciendo y no dejará de acentuarse en los próximos años, de emigración hacia los países cálidos de los grandes centros de actividad económica. En el pasado eran las cuencas mineras y las reservas hidráulicas las que obligaban a fijar en sus inmediaciones las grandes concentraciones industriales. En los años que se avecinan, la energía nuclear, la desalinización del agua del mar y la facilidad de los transportes alterarán por completo la importancia de aquellos requisitos. El éxodo hacia el sol, ya iniciado por el turismo, será pronto seguido por otras corrientes que determinarán un gran cambio en el desarrollo de determinadas zonas. Hay quien prevé que el Mediterráneo recuperará la condición que tuvo durante el Imperio romano de lago central de una gran unidad político-económica.

En síntesis, no creo en modo alguno que la época planetaria, en la que estamos entrando, determine una pérdida de la función que han tenido los entes locales en el pasado. Antes al contrario: aunque como es lógico, tengan éstos que reestructurarse para acomodarse a las exigencias contemporáneas. También hubo muchos que pronosticaron la pérdida de importancia de las armas convencionales ante las nucleares. Los acontecimientos no les han dado la razón. En las nuevas formaciones supranacionales que se anuncian, la Nación tendrá ciertamente que entrar en la forma más completa y robusta posible para mejor defender los intereses de sus ciudadanos. Pero una de las condiciones precisamente de esa robustez puede estar constituida por el pleno florecimiento de todas sus instituciones locales. La unidad superior nunca hace inútiles las unidades inferiores. Lejos de ello, al complicarse la vida se hace cada vez más imperiosa la necesidad de la división del trabajo y son cada vez más numerosos los problemas que se solucionan mejor en un ámbito local que por decisión de un lejano Ministerio.

En cierto modo se podría comparar a estos cuerpos intermedios con las ruedas dentadas que hacen funcionar un gran me-

canismo. Una nivelación o aplanamiento de los engranajes determinaría la detención de todo el conjunto. DE GAULLE lo comprendió muy bien cuando propuso, precisamente en estas circunstancias, una reforma descentralizadora, que verosímelmente llegará a implantarse, porque está en el ambiente, a pesar de la caída del General. Del jacobinismo francés nos llegó la centralización, contraria a todas nuestras costumbres. No vamos a persistir en aquella moda pasajera y foránea cuando la veamos declinar en su país de origen. Recordemos que en el mismo se llegó a decir que la centralización significaba la congestión en el centro y la parálisis en los extremos. Pero no es preciso que vayamos siempre a remolque de los aires de fuera, y nuestro Régimen ha dado sobradas muestras de su capacidad de iniciativa.

