

PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LAS CORPORACIONES LOCALES *

POR

TOMÁS QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO

1. Nos congrega aquí la celebración de diez años de las primeras elecciones democráticas municipales. Acabamos de celebrar también el pasado diciembre los diez primeros años de la Constitución española. Una y otra celebración se mueven en sintonía; no son, en realidad, cosas distintas. No obstante, las elecciones locales presentan su propia especificidad dentro del conjunto de las instituciones democráticas. A esa especificidad haré referencia a continuación, pero permítaseme en este momento subrayar su indisoluble conexión con la totalidad del proceso de instauración de la Democracia, de la que es una pieza indispensable y además una pieza peculiar y específica.

Se me ha invitado a reflexionar hoy, al celebrar los diez primeros años de las primeras elecciones locales, sobre el presente y el futuro de las Corporaciones locales. La habilidad y la inteligencia de los organizadores del acto me dejan así el campo libre para hablar sobre lo que quiera; y me dejan también la responsabilidad de ser yo quien seleccione aquello que es verdaderamente importante en la vida local. Y debo empezar por decir que esa selección es verdaderamente difícil.

Me parece, sin embargo, que a todos nos interesa aquí celebrar una fecha que sabemos, que intuimos, importante; y que esa celebración debe perseguir, profundizar y hacer explícitas las razones políticas de esa importancia. Tenemos la intuición de su importancia, estamos seguros de su importancia, pero esa intuición, como ocurre siempre en la filosofía, en la filosofía política en este caso, no es más que el punto de partida.

Yo me propongo reflexionar aquí, con ustedes, en alta voz, sobre esa intuición; y al hacerlo me permitirán que añada una sola palabra al título de la conferencia que redondea y cierra la materia a tratar: la palabra «pasado». Pasado, presente y futuro de las Corporaciones locales.

* Conferencia pronunciada en Ciudad Real el día 5 de mayo de 1989 por Tomás Quadra-Salcedo, con motivo de la celebración del X Aniversario de las primeras elecciones democráticas municipales.

No tengan temor de que con esta adición vaya a remontarme a los orígenes del municipio y vaya a cansar innecesariamente su atención. Sólo trato de no olvidar que las obras humanas tienen historia y que es en la historia donde muestran su auténtica naturaleza, su razón de ser. Las referencias a la historia serán así las estrictamente indispensables para poder comprender la auténtica dimensión de la vida local y con ello poder proyectar el pensamiento hacia el futuro.

2. La primera afirmación que querría hacer en esa perspectiva tal vez les parezca exagerada, pero creo que es necesario expresarla: con la recuperación de las libertades locales, este país no sólo recuperó cotas más altas de democracia, sino que recuperó también y conectó de nuevo con el espíritu de la civilización europea que nace en la ciudad ateniense, continúa en el municipio romano y desemboca en los fueros municipales del medievo.

¿Cuál es ese espíritu? Creo que puede afirmarse que el hombre domina la naturaleza, domina el instinto, se distancia del mundo irracional, pasional o salvaje y entra en la civilización a través del municipio y la ciudad. Entiéndase, no se trata de una simple agrupación física de moradas más o menos coyunturales y sujetas al capricho de un poder despótico, sino de una agrupación estable de personas y de sus moradas; que es estable porque está sometida a unas leyes que reconocen a sus moradores derechos y deberes y le aseguran con ello un *status* distinto del de simple presa de los más fuertes o los más guerreros; esa diferencia entre el pueblo o ciudad y la pura agrupación física viene marcada por un cierto tamaño de población, como se pone de relieve en los autores clásicos en que la prosperidad y civilización de un país se manifiesta en el número de ciudades importantes que tiene. Sin duda, ello es así por cuanto sólo cuando la población tiene un cierto tamaño se sale de las relaciones naturales (de nuevo la naturaleza) de parentesco y se asienta la convivencia en razones más artificiales.

El municipio y la ciudad son los vehículos, los únicos vehículos, a través de los cuales los hombres escapan de las manos de la naturaleza desnuda y entran en el terreno de la civilización, entran en un entramado de relaciones de derechos y deberes entre los que figuran, de manera significativa, los de participación en el gobierno de la cosa pública.

Esa ruptura con la naturaleza, que no es sólo para defensa de las fieras, sino también de esas otras fieras que a veces son los otros, no se generaliza a todo el territorio conocido, sino que sólo comprende una parte de él, quedando amplias zonas de nadie, cuyos habitantes luchan por constituirse en municipio o incorporarse de una u otra

forma a los municipios ya existentes. Esa lucha es, en el fondo, la que llena la historia de la civilización europea y la que la marca todos sus ámbitos, desde el religioso hasta el artístico.

En el religioso se ha destacado la conexión entre la constitución de las ciudades-Estado en Grecia (invasiones dorias) y el abandono de la primitiva religión que hacía de la naturaleza, de la tierra —misteriosa y fecunda—, de Hera, su diosa suprema, para pasar a una religión olímpica, más intelectualizada, en que Zeus impone un cierto orden.

En el orden artístico o arquitectónico el municipio con vocación de perdurabilidad marca con deliberados signos antinaturales su propia esencia; ya sean las murallas, las termas, los templos, las lonjas o el edificio de la municipalidad, símbolo del desafío al dominio espontáneo de la fuerza.

3. La invasión bárbara y la caída del imperio romano desataron, de nuevo, las fuerzas naturales de los hombres e instauraron hasta tal punto el dominio de los más fuertes y de los más ricos, que fue preciso someterse los hombres unos a otros para encontrar protección.

Justamente el resurgir del municipalismo a partir del siglo XII, es el resurgir de la libertad. A través de los fueros municipales. Los hombres encuentran la libertad frente a la fuerza, frente a la dependencia y la servidumbre de los señores, y con la libertad encuentran la participación en los asuntos públicos municipales y del Reino a través del envío de representantes a las Cortes.

La historia del municipio medieval y del municipio moderno tuvo, sin embargo, desfallecimientos y corrupciones o corruptelas, pero la idea central sigue vigente, y en ella está en germen el Estado moderno: el tercer estado —quién no es noble ni clérigo; todos, como más tarde diría Sieyès en plena Revolución Francesa, cuyo bicentenario celebramos en este mismo año—, se integra en la vida pública y llega a participar en la vida del Estado a través del municipio; y cuando no lo hace, al menos el municipio; constituye un modelo de participación, un modelo de realización política, cuya fuerza llega hasta nuestros días.

Como llega hasta nuestros días la idea central de que el hombre rompe, y aprende a romper, con las fuerzas de la naturaleza, con el mundo de lo espontáneo, de lo irracional, de la pura fuerza, en el municipio.

No es casualidad, por ello, que la ruptura con el mundo espontáneo y natural del mercado con la creación de servicios públicos económicos (panaderías, farmacias, mercados, agua, gas y electricidad) empezasen a nivel municipal y encontrasen en ese nivel un diseño más avanzado que en el estatal.

El mundo de la naturaleza, de la espontaneidad, puede ser también, y de hecho lo fue, el del liberalismo salvaje, el de la libertad sin límites, para quienes pueden (porque tienen medios), en un mercado teóricamente libre. Ese liberalismo sin límites —espontáneo, irracional y entregado a los más fuertes o a los más poderosos económicamente— era también naturaleza; y los hombres, agrupados en municipios, trataron también de dominarla a través del movimiento municipalizador que trataba de introducir la razón y la seguridad en el mundo salvaje de la competencia.

4. He aquí, pues, el logos, la razón, el principio racionalizador al que responde el hecho municipal y que en lo esencial se mantiene incólume aunque la presencia del Estado y de las Comunidades Autónomas pueda hacer pensar en una restricción de competencias. Lo esencial, hoy como siempre, es que frente al poder de la fuerza —estamental, miliar o económica— el vecino —un hombre, un voto—, al constituirse en ciudadano municipal, trata de encajar los impulsos particulares en los intereses de la colectividad, en el interés común y superior de todos, en la razón, en el logos de la ciudad. Y lo hace, tanto cuando elige a quienes han de regirle, como cuando éstos expiden una licencia o tramitan un plan de urbanismo. Lo hacen cuando demuestran el señorío, el dominio sobre sí mismos, y demostrándolo se constituyen en ciudadanos. Cuando demuestran así que no es el poder de la fuerza, de cualquier clase que sea, el que rige la ciudad, sino los ciudadanos, en cuanto tales; esto es, en cuanto hombres que al reconocerse iguales en su ruda humanidad, se reconocen el derecho a decidir conjuntamente lo que estiman más compatible con el bien de todos.

El preámbulo de la Ley de Bases de Régimen Local quiere ser un recordatorio de esta primera dimensión de lo local, que lejos de ser un mero apéndice de lo estatal está en su base; íntima e indisolublemente unido a su nacimiento mismo. Por eso hoy, al celebrar esos diez años de las primeras elecciones democráticas, hay que profundizar y desvelar en lo que implica de conexión con nuestra civilización europea, para la que la ciudad y su razón constituye el núcleo central de su razón misma.

5. Pero, además de ello, este recuerdo proyecta también luz sobre el presente y el futuro de la vida local. Esta se ha de caracterizar por introducir elementos de razón en una vida social, espontánea, que si no puede ni debe ser ahogada, no puede ni debe desconocer los efectos perturbadores o insolidarios que genera. Ciertamente muchos de esos efectos no se generan a consecuencia de la actividad municipal; pero el municipio es el receptáculo físico en que se precipitan, no ya las consecuencias de la política a nivel estatal y

autonómico, sino las consecuencias de eso que se ha dado en llamar la sociedad civil. Es ésta, hoy día, la sociedad espontánea, no intervenida ni intermediada —como debe ser, por otra parte— pero que a veces se mitifica desconociendo que junto a su cara amable, a la cara amable de los triunfadores, de los inteligentes, de los seguros de sí, junto a la cara amable y positiva de la espontaneidad, de la libertad total queda también una estela de fracasos, de frustraciones, de postergaciones, de marginaciones unas veces explicables y otras no, pero en todo caso fuente de injusticias si se carece de voluntad política de superarlas; y de superar y luchar contra la sociedad de los tres tercios (las clases altas y triunfadoras, las clases medias y trabajadoras, y el mundo de la marginalidad y del fracaso).

Esa lucha previsiblemente será larga porque ni siquiera el principio de mérito y capacidad instaurado en una sociedad democrática resuelve todos los problemas. En primer lugar porque es un criterio que debe informar la actividad cotidiana de los agentes públicos; es algo, en definitiva, por lo que hay que luchar cada día como algo a conseguir y no como algo ya conseguido. Pero en segundo lugar porque ese criterio no resuelve todos los problemas humanos de un Estado Social de Derecho.

En otras épocas la cuna constituía el criterio decisor del reconocimiento social; éste era el criterio propio de la sociedad estamental. Después para la sociedad burguesa era la propiedad el criterio decisor del ascenso social. En una sociedad democrática que se configura como Estado Social de Derecho, el criterio es el mérito y la capacidad. Pero el mérito no elude el problema del papel y situación de quienes tienen menos méritos, ni tampoco la de superar las distancias —que pueden también hacerse cada vez mayores— entre aquellos a quienes la naturaleza ha dotado de mayores méritos y los que tienen menos. La introducción del mérito y la capacidad supone un grandísimo paso adelante siempre que no se lance a las tinieblas exteriores o a la marginalidad a quienes tienen menos méritos naturales. Debe, pues, apelarse a la *pietas* romana, a un cierto humanismo que evite el ahondamiento de diferencias que pueden darse en una sociedad aunque practique y profese el principio del mérito y capacidad.

6. El mundo de la naturaleza hoy, el mundo de la espontaneidad, de la competencia desnuda, es el mundo de la sociedad civil; y ese mundo es necesario, pero a condición de que se acote dentro de unos ciertos límites y se aseguren determinados principios.

Cómo combinar los elementos espontáneos del mercado con los límites públicos; y cuál debe ser la proporción de esa combinación, constituye el meollo esencial de la vida política en nuestros días. De

eso se trata, en definitiva, hoy en la vida política: de encontrar la proporción adecuada de cotas de libertad natural, especialmente en el plano económico, y de intervenciones públicas que garanticen la solidaridad y la paz social sobre la base de la justicia. En torno a la fórmula magistral que dé con la solución de esa adecuada proporción, se mueven los partidos políticos de nuestro mundo.

Evidentemente no es a las Corporaciones locales a quienes corresponde tomar decisiones a ese respecto. Sin embargo, en la medida en que la vida local es el receptáculo de los problemas que se derivan del funcionamiento espontáneo de la sociedad civil y de las opciones políticas que se mueven a nivel estatal y de Comunidad Autónoma, es obvio, que les corresponde un papel fundamental en políticas de acompañamiento y de corrección de los efectos de la marcha espontánea de la sociedad civil o de la política general de las instituciones públicas.

7. Antes he señalado algunos campos típicamente municipales como el urbanismo, y ligado con él y con la calidad de vida en las ciudades, la política de licencias. Son tareas esas que deben seguir haciéndose a nivel local y que expresan el dominio del hombre sobre decisiones fundamentales de su existencia cotidiana, que son las que le transforman en vecino y ciudadano; y que le permiten pronunciarse sobre el tipo de proporción y equilibrio que pretende encontrar entre las fuerzas de la naturaleza —los intereses privados—, y las fuerzas de la razón —los intereses públicos por otra parte no ajenos a aquéllos, sino integradores de todos ellos—. Pero todo eso no son sino decisiones que se circunscriben al ámbito más directo de su pueblo, de su ciudad.

Hay también otro campo de problemas antes señalado, que aunque se manifiesta en el pueblo y en la ciudad no tiene su origen en ésta, sino en las decisiones políticas y sociales que se toman en otros niveles: es el paro, la droga, la vivienda, las comunicaciones; cuestiones todas donde es la política, a nivel estatal o autonómico, la única que puede corregir y mejorar determinadas situaciones. Sin embargo, también aquí le cabe a la vida local la toma de decisiones de acompañamiento y de corrección de los síntomas de esas enfermedades, grandes o pequeñas, que tiene su origen en la sociedad civil o en el Estado.

Le caben, unas veces porque esos síntomas se manifiestan a nivel local, y otras, simplemente, porque los vecinos quieren tomar en su mano el tratamiento de esos síntomas y desarrollar actividades que les permite el ordenamiento. Me estoy refiriendo, como ya pueden suponer, a la actividad que a los municipios les reconoce el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local en materia de servicios sociales, atención primaria a la salud, defensa de los consumidores,

medio ambiente y vivienda, por no citar sino los que me parecen más importantes, al menos desde mi propio sistema de valores.

Focalizo la atención en aquellos servicios sociales que, a la vez que tienden a hacer de nuestra convivencia una convivencia más humana, son la concreción de una transferencia de recursos desde los que más tienen a los más necesitados.

Y esa necesidad se concreta muchas veces precisamente en el plano local, pues es en ese plano en el que justamente pueden prestarse los servicios que satisfacen las necesidades que se quieren cubrir.

Hay ahí un ancho campo para dar una significación social al papel de los Ayuntamientos y Diputaciones; para ejercer y concretar la solidaridad, para introducir en la naturaleza —y en sus efectos y consecuencias naturales— un elemento de razón, de solidaridad, de justicia que haga la vida más justa y, con ello, más amable, más aceptable.

Los Ayuntamientos son, pues, hoy las terminales del sistema, y están llamados a ser elementos de racionalización, de determinados efectos o defectos de la sociedad civil y del Estado.

8. Se me dirá, sin embargo, que para todo ello hacen falta medios económicos; y ése es el gran reto de la vida local: los medios económicos. La reciente Ley de Financiación de las Haciendas locales pretende dar solución a los problemas económicos de la vida local. En todo caso siempre los medios económicos serán insuficientes para la multitud de necesidades a afrontar. Es preciso para medir la proporción, el peso, que la vida local debe tener en el conjunto de las Administraciones públicas. En ocasiones se ha hablado como modelo ideal de un reparto del 50, 25, 25; es decir, de un reparto del peso de cada nivel de Administración en donde al Estado le corresponda el 50 por 100 y a las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales un 25 por 100 a cada una de ellas. En este momento las Corporaciones locales representan el 15 por 100 aproximadamente y el Estado el 64 por 100; de lo que podría deducirse que todavía falta bastante para llegar a una situación que algunos han considerado como ideal.

A este respecto quisiera, sin embargo, hacer tres observaciones:

La primera se refiere a lo absurdo que resulta fijar una cifra como la del 50, 25, 25 por 100, sin ponerla en relación con algún elemento objetivable; esa proporción es tan convencional como otra cualquiera, y carece de toda fuerza de convicción si no se relaciona con los servicios a prestar.

La segunda observación se refiere a la necesidad de introducir correcciones coyunturales en esas cifras: es evidente que en tiempo de guerra, por no poner sino un ejemplo por lejano que afortunadamente nos parezca, la proporción aumentaría en favor del Estado

como es lógico; por donde se ve que esa cifra no puese ser inmutable, sino que depende de las necesidades que la coyuntura plantea.

La coyuntura actual no plantea, desde luego, necesidades propias de guerra, pero en cambio en los gastos del nivel estatal tienen un peso importante los conectados con la crisis económica. Así el desempleo y las transferencias a la seguridad social relacionadas con aquella crisis alcanzan cifras que se cuentan por billones.

En esas condiciones, y hablando en voz pasiva, un gasto del Estado circunscrito al 50 por 100 sería indicio de que no se estaba luchando contra el enemigo; en nuestro caso la crisis económica.

La tercera observación se refiere a las comparaciones que a ese respecto se hacen con países de nuestro entorno. Pues las cifras de proporción relativa que se manejan no introducen, en muchas ocasiones, las correcciones que se derivarían de tomar o no en cuenta la crisis económica y el aumento de gastos en el nivel estatal para afrontarla y, sobre todo, no introducen la reflexión acerca de los distintos servicios de competencia municipal. No se pueden, por ejemplo, hacer comparaciones con el Reino Unido o Alemania para pretender la misma proporción, desconociendo si la vivienda o la educación son servicios de competencia municipal, pues si lo fueran, como es el caso de la vivienda, entonces esas partidas, generalmente importantes, no podrían reclamarse para las CC.LL., permaneciendo en el Estado o en las CC.AA. las competencias y obligaciones en materia de vivienda.

Por consiguiente, creo que es preferible una aproximación a la cuestión que prescinda de números mágicos y convencionales y atienda a las competencias reales que pueden ejercer los municipios, a tenor del artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local. Son las normas sectoriales correspondientes las que deben concretar esas competencias locales y transferir los medios necesarios para ejercerlas.

Ello pone de relieve la necesidad de acometer el desarrollo de la Ley de Bases, no mediante un texto refundido que como dice la propia Ley de Bases es sólo provisional y transitorio, sino mediante leyes de desarrollo de nueva planta, de competencia autonómica si la han asumido, o mediante las leyes sectoriales correspondientes.

9. En todo caso, quisiera abandonar ahora una perspectiva que pudiera parecer excesivamente legal para preguntarme y preguntarnos acerca de qué servicios y competencias —y sus correspondientes medios económicos— deberían moverse en la órbita local.

Situados en esa perspectiva y retomando la función social y racionalizadora que es propia del municipio, me parece que a éstos, y a las Diputaciones como entes de cobertura de los municipios más

pequeños, deberían corresponder muchas competencias de ejecución en materia de servicios sociales dentro de los planes y programas de competencia estatal o autonómica. En esa línea también habrían de potenciarse las tareas de ejecución en materia de vivienda.

Todo lo cual, evidentemente, contribuiría a aumentar el peso del gasto gestionado por las CC.LL., aunque los recursos los reciban mediante transferencias de planes o programas de competencia estatal o autonómica.

En todo caso lo importante ahora, a mi juicio, no es tanto el peso, que debe tener la vida municipal, sino ser capaces —desde todos los niveles— de atribuir al mundo local y a sus Instituciones —en las que el hombre natural se hace ciudadano— capacidad efectiva de participar en el plano ejecutivo en aquellas actividades a las que de modo natural los entes locales están más próximos y por ello seguramente más capacitados para su ejecución. Y me parece que hay un gran número de actividades de contenido social, expresión de la solidaridad, en las que habría de acentuarse el papel municipal, tanto por razón de la eficacia derivada de la proximidad como por razón de conectar con el papel histórico del municipio como integrador de los hombres en la civilización, en la ruptura de las fuerzas de la naturaleza, con apelación a categorías de racionalidad y de justicia.

Hace ya muchos años que Rousseau, el filósofo francés que tanta influencia tuvo en la Revolución Francesa, contestaba negativamente a la pregunta de la Academia de Dijon sobre si la civilización habría hecho más felices a los hombres, por cierto con gran enojo de Voltaire, otro gran filósofo de las luces. Con todo y pese a las cantadas excelencias románticas del Estado de naturaleza, el filósofo que no ignoraba que ése era el estado del dominio y el abuso de los fuertes sobre los débiles, habría de reconocer y confesar la superioridad moral de la civilización. Hoy se trata de reconocer en la vida local el germen y el baluarte de esa superioridad moral de la vida pública en nuestros días. Y en ese reconocimiento y en esa conexión con los valores sustanciales y permanentes que alientan, y han alentado, la historia de Europa; y con esa colocación de la vida local en el plano histórico y ético que le corresponde, y le corresponderá en el futuro, rendimos homenaje a diez años de vida municipal libre que la han conectado con sus raíces más profundas recuperando un papel y una dignidad que es el orgullo y la base de nuestra civilización.

