

PRESUPUESTOS POLITICOS DEL REGIMEN LOCAL (*)

POR

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Valladolid.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA CENTRALIZACIÓN Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD; SU REALIZACIÓN EN EL MARCO DEL DOGMA DE LA VOLUNTAD GENERAL.—III. LA NUEVA ESTRUCTURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: 1. La fórmula igualitaria. Remisión a los trabajos de García de Enterría. 2. El contrapeso del «gobierno activo de los ciudadanos» en las Administraciones locales. El Discurso Preliminar de la Constitución de Cádiz.—IV. EL ORDEN CORPORATIVO.—V. VALORACIÓN CRÍTICA DE LOS PRESUPUESTOS QUE SIRVIERON DE BASE A LA CENTRALIZACIÓN. LA OPOSICIÓN DEL «ROMANTICISMO MUNICIPAL».—VI. RECTIFICACIÓN DEL PLANTEAMIENTO CENTRALIZADOR: 1. La amplitud de la acción del Poder. 2. La limitación del Poder exige su descentralización. 3. Las fórmulas pluralistas: su sentido.—VII. LA OPCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES: 1. Intercambiabilidad de las técnicas descentralizadoras. 2. La fórmula corporativa: su sentido real. Otros supuestos de descentralización institucional. 3. El papel de las Administraciones locales. Referencias al sistema positivo español. La acción planificadora del Estado: ejecución de las Administraciones locales. 4. Valoraciones críticas de las fórmulas propuestas. 5. Sentido y realidad de las Administraciones locales. Su significado político.—VIII. CONSIDERACIONES FINALES.

I

Constituye un hecho de todos conocido el que de un tiempo a esta parte algunos sectores españoles vienen insistiendo en la necesidad de alcanzar una configuración estrictamente técnica y empresarial de la Administración pública. Sin negar en ningún momento el sentido *instrumental* que a ésta corresponde, es obvio, sin embargo, que tal enunciado encierra en sus mismos términos un equívoco evidente, en relación con el cual es necesario resaltar, por el contrario, las profundas raíces

(*) Este trabajo constituye el texto de la conferencia pronunciada en el IV Curso que, sobre «Problemas políticos de la Vida local», se desarrolló en el Castillo de Peñíscola, organizado conjuntamente por el Instituto de Estudios Políticos y la Delegación Nacional de Provincias en septiembre de 1963. Esta circunstancia puede explicar el carácter del presente trabajo, a pesar de la ulterior reelaboración a que ha sido sometido el texto que oralmente fué expuesto.

políticas que todo el fenómeno administrativo presenta (1): frente a la concepción empresarial de la Administración pública, se precisa poner de relieve (2), en su misma realidad y certeza, la indudable conexión que, temática y estructuralmente, presenta todo lo administrativo con las estructuras fundamentales del sistema político. Más todavía: a poco que ahondemos en las raíces de esa concepción aséptica de la Administración pública a la que acabo de referirme, no será difícil señalar que, en el fondo, son también razones políticas muy concretas, y muy interesadas por cierto, las que mueven e incitan a eludir todos los problemas de fondo, centrando el fenómeno administrativo y el de su reforma exclusivamente en una serie de especulaciones de simple técnica organizativa o empresarial.

Porque si eludir lo político de la Administración supone ya una política concreta frente a los problemas «básicos y condicionantes (3), los problemas de la normalización de los impresos o del material de oficinas, las relaciones públicas, la longitud o la justificación de determinados circuitos de gestión, la formación de los funcionarios en técnicas de esta naturaleza, se nos aparecen como cuestiones que, por real que sea su interés, serán siempre subordinadas y menores, y, por consiguiente, ha de concluirse que a este nivel, si no se aborjasen aquellos temas de base, será vano operar para encontrar los resortes de un cambio administrativo verdadero y profundo».

Por ello, que las consideraciones que ahora nos proponemos hacer, referidas a algunos puntos concretos de la vida local —fundamentalmente, a las cuestiones de la centralización y de la descentralización—, se sitúen expresamente en la posición señalada, conscientes además de que al adoptar dicha postura en modo alguno traicionamos nuestro cometido de juristas, sino, muy al contrario, porque en el fondo es esa misma

(1) Vid. mi trabajo *Presupuestos constitucionales de la función administrativa en el Derecho positivo español*, en esta REVISTA, núm. 26, 1958, pp. 11 ss. A este respecto, me parece definitivo el siguiente texto de GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración española*, Madrid, 1961, 13 s.: «El autor no siente primariamente la Administración como empresa, sino, y permítaseme poner énfasis en lo que a muchos ha de parecer una obviedad, como Estado, como organización insertada en y al servicio de la comunidad política... En la expresión usual «Administración pública», el adjetivo es algo más que una simple especificación de un género propio y distinto, dotado de una grave y poderosa individualidad.»

(2) Este mismo contraste ha sido recientemente señalado, entre nosotros, por Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO en su trabajo inédito sobre *Concepto, método y fuentes del Derecho administrativo*, con abundantes referencias bibliográficas sobre el tema.

(3) GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración*, cit., 18; al tema me referí también en la nota que sobre este libro publiqué en el «Boletín de la Universidad Compostelana» (1962), 70, 280.

ensión polémica, derivada de una serie de circunstancias eminentemente políticas, la que en último extremo ha caracterizado siempre las construcciones más definidas de la ciencia jurídico-administrativa de todos los tiempos.

II

Constituye un dato que ahora tan sólo quiero recoger, sin formular sobre él valoración alguna, valoración que, de hacerla, sería ciertamente positiva (4), la de que el Estado moderno, en cuanto Estado de Derecho, cristaliza como consecuencia de los principios inspiradores de la Revolución francesa, apuntados ya teóricamente, algunos de ellos, en la última época de *l'Ancienne régime* (5). El desarrollo efectivo de esos principios sabemos que varió según circunstancias de tiempo y de lugar; puede afirmarse, sin embargo, que su reconocimiento constituye hoy día una auténtica señal de nuestros tiempos, hasta el extremo que nuestra civilización y nuestro mundo cultural los consideran como propios.

Pues bien, para afirmar el principio de igualdad (6) de todos los

(4) Vid., recientemente, PABLO VI en su Exhortación en la ciudad de Frascati el 1 de septiembre de 1963, refiriéndose a la Revolución francesa: «Había una gran necesidad de poner orden, y diríamos de estatizarlo, de hacerlo sólido como debe ser. Al mismo tiempo se notaba el fermento de algunas cosas nuevas; había ideas vivas, coincidencias entre los grandes principios de la revolución, que no había hecho otra cosa que apropiarse de algunos conceptos cristianos, hermandad, libertad, igualdad, progreso, derecho de levantar las clases humildes. Porque todo esto era cristiano, pero ahora había asumido una enseñanza anticristiana, laica, irreligiosa, que tendía a desnaturalizar aquel trozo de patrimonio evangélico dedicado a valorar la vida humana en un sentido más alto y más noble.» También, en la misma dirección, entre otros muchos, A. AMORTH, *Nuove strutture dello Stato*, en *Funzioni e ordinamento dello Stato moderno*, Roma, 1963, 160. Por su parte, A. D'ORS, *Nacionalismo en crisis y regionalismo funcional*, recogido en *Papeles del oficio universitario*, Biblioteca del Pensamiento Actual, Madrid, 1961, 321, habla, por el contrario, del «trasfondo demoníaco del nacimiento del Estado moderno [que] explica que la nueva realidad política se adaptase perfectamente para instrumentar la revolución de la reforma protestante».

(5) Cfr., por todos, referencias en FINER, *Der moderne Staat*, I, Stuttgart und Düsseldorf, 1957, 146 y *passim*; von STEIN, *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, I, 1959 (reproducción fotomecánica), especialmente 164 ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA, *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, en esta REVISTA (1960), 33, 84 ss.; FERNÁNDEZ ALMAGRO, *Del Antiguo Régimen a las Cortes de Cádiz*, «Revista de Estudios Políticos» (1962), 126, 9 ss.

(6) Sobre el tema, y en concreto, sobre las relaciones entre el principio de igualdad y el dogma de la voluntad general, así como sobre el sentido dado históricamente por los revolucionarios al citado principio, conserva todavía su luminoso valor el análisis que ya realizó von STEIN, *Geschichte*, cit., 201 ss y *passim*, especialmente pp. 275 ss.

ciudadanos ante el Estado y lograr una situación realmente semejante de cada uno de ellos en sus relaciones con el Poder público, el primer paso requerido fué el de la individualización subjetiva del propio ciudadano, al margen de posibles cualificaciones que pudieran derivarse de su profesión u oficio, al margen de posibles valoraciones a deducir del pueblo o del Municipio en el que hubiera nacido o en el que se viva. «Le territoire et la profession —eran simultáneamente, como dice GARAUD en su excelente monografía sobre el tema (7)— sources de privilèges pour les bourgeois des villes.»

El Estado de Derecho sienta así, como el primero de sus cometidos para hacer realidad los postulados políticos a los que responde, la supresión de esas estructuras o instancias intermedias y diversificadoras que pueden alterar, y que de hecho alteran, la situación del individuo frente al Estado. SIÉYES definirá precisamente la nación como «un cuerpo de asociados que *viven bajo una ley común* y están representados por la *misma* legislatura»; comentando este texto, sin embargo, señala A. D'ORS (8) que «con ello se viene a excluir de la nación a las clases privilegiadas, que no viven una ley común». Pienso, por el contrario, que en modo alguno se trata de llevar a cabo tal segregación, sino de afirmar inversamente el principio de igualdad, que obligue también a esas clases privilegiadas a someterse a una ley común, a someterse a una misma legislatura.

Pues bien, el Estado moderno, en el acto mismo de su nacimiento, en la propia razón que justifica su misma realidad y existencia, va a desconocer el valor de cualquier otra sociedad, negando toda otra realidad social que no sea la suya propia —«l'Etat, s'ingénie á s'attacher les individus par tous les moyens», escribió HAURIUO (9)—, negando al mismo tiempo cualquier tipo de reserva que el individuo pueda hacer a otras sociedades o a otros grupos (10). «La sustitución de la estructura de los poderes secundarios, —ha escrito GARCÍA DE ENTERRÍA (11)— por

(7) La investigación de GARAUD, *La Révolution et l'égalité civile*, París, 1953, 119. constituye un trabajo fundamental sobre el tema; cfr. también para una adecuada comprensión del fenómeno que analizamos, Fr. OLIVIER-MARTIN, *Organisation corporative de la France d'Ancien Régime*, París, 1939. Estas dos obras ofrecen además abundantes referencias, a las que me remito.

(8) A. D'ORS, cit., 320.

(9) HAURIUO, *Précis de Droit Administrative et Droit Public*, París, 1914, 8.ª ed., 3.

(10) DOSSETTI, *Funzioni e ordinamento dello Stato moderno*, 19. en el volumen citado del mismo título.

(11) GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Revolución francesa y la emergencia histórica de la Administración contemporánea*, en «Homenaje a Pérez Serrano», II, Madrid, 1959, 235 ss. Insiste GARCÍA DE ENTERRÍA en la existencia de una verdadera acción recíproca entre Ad-

la estructura de la Administración centralizada, venía impuesta precisamente así por la propia dialéctica de la idea de la igualdad social, que fué la que vino a imponer la Revolución; la igualdad, en efecto, hace imposible los poderes secundarios, tanto porque niega la posibilidad de privilegios de clase o personales, como porque, aun cuando tales poderes se situaran en corporaciones impersonales, se derivaría una discriminación desigual entre miembros y no miembros de esas corporaciones, o entre los que lo son de una y los que lo son de otra; el principio de igualdad, como constitutivo social, implica rigurosamente una concentración del poder, una centralización de todas las desigualdades en la instancia superior del Estado».

La especificación concreta del principio se señalará en sus mismos términos en relación con dos órdenes distintos y diferentes, pero de análogo significado. Por una parte, por lo que se refiere a las organizaciones territoriales, a las Administraciones de las ciudades y de los pueblos; por otra, en relación con todo el régimen corporativo. El resultado será una Administración centralizada y uniforme. La centralización fué así, en los sistemas continentales, a los que, como es obvio, nos referimos aquí, la consecuencia de aplicar el principio de igualdad, y de aplicarlo además en el marco que le otorgaba el dogma de la voluntad general, constituido, como es sabido, en postulado máximo de toda la ideología revolucionaria.

Analícemos ahora, en sus líneas generales, los dos tipos de estructuras contra las que de modo directo se dirigirá en su aplicación el principio señalado.

III

1. En el primer sentido, contra las diversificaciones locales, el Estado postula la supresión de los matices diferenciadores y de privilegio. Todos los Municipios se someten a un mismo régimen jurídico: situación análoga en cuanto a las cargas, en cuanto a los derechos y en cuanto a las obligaciones que cada uno de ellos tiene con el Poder. «Siendo más favorable a las provincias —decía el Decreto de 4 de agosto de 1789 de la

ministración e igualdad: al imponer ésta el surgimiento de aquélla, la Administración centralizada y poderosa, determina una extensión de perfección de la igualdad. La tesis de TOCQUEVILLE, en este sentido, no parece, sin embargo, pueda justificarse históricamente en su totalidad por lo que a *l'Ancien Régime* respecta, a pesar de los intentos, tan cargados de añoranzas, que él hace.

Asamblea constituyente francesa— una Constitución nacional y la libertad pública, que los privilegios de que algunos gozan, y cuyo sacrificio ha de ser necesario a la unión íntima de todas las partes del Imperio, todos los privilegios particulares de las provincias, principados, países, cantones, villas y comunidades de habitantes, bien sean pecuniarios, bien de cualquier otra naturaleza, son abolidos sin posibilidad de retorno, y permanecerán confundidos en el derecho común de todos los franceses».

Se trató, ciertamente, de un paso más que necesario. No se olvide que, con anterioridad, el régimen jurídico de cada comunidad local no era en última instancia sino el resultado de la consideración particularizada que cada una de esas comunidades podía ofrecer —consideración incompatible además con la valoración de conjunto que el Estado supone—, resultado a su vez, en la mayor parte de los casos, del acarreo de una serie de privilegios que, si pudieron tener razón de ser en tiempos pasados, era evidente que no la tenían ya al tratar de perfilarse la comunidad política nacional, el Estado. «Nosotros —escribió CORMENIN (12)— no podemos ya, ni queremos vivir, ni vivimos, como se vivía en la vida comunal, sino en la vida nacional». Más aún: cuando en los Estados generales, constatada la existencia en el propio reino de «naciones» diferentes, se reclama el respeto de los privilegios y libertades que ostentan, tales reivindicaciones, como GARRAUD (13) señala, serán radicalmente rechazadas por incompatibles con el establecimiento de un régimen político común y general a todo el reino.

Se trata, pues, de ajustar todo el régimen local a una concepción ideológica —dogma de la voluntad general, principio de igualdad— que conduce a la centralización, superándose así, además, mediante un esquema común y generalizador, el planteamiento que anteriormente venía recibiendo todo el régimen local, apoyado, como es sabido, en situaciones concretas y singularizadas, en meras relaciones de hecho (14). No creo sea necesario insistir sobre el extremo que analizamos. Baste la remisión a las páginas clásicas que ya hemos recogido de VON STEIN, siempre luminosas, y a las recientes investigaciones de GARAUD, OLIVIER-MARTIN y GARCÍA DE ENTERRÍA, para apreciar en todo su vigor el panorama de esa nueva Administración centralizada e igualitaria que surge

(12) El texto de CORMENIN, *De la Centralización*, ed. española, Madrid, 1845, en GARCÍA DE ENTERRÍA, *La configuración del Régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración*, en «Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas», III, 2, Madrid, 1961, 35. en nota.

(13) GARAUD, *op. cit.*, 121 s.

(14) La observación es de OTTO HINTZE, y la recoge GARCÍA DE ENTERRÍA, *Turgot*, citado, 79.

como consecuencia, no sólo de la obra de la Revolución, sino también como resultado de la misma disidencia post-revolucionaria. No puedo resistir, sin embargo, la tentación de transcribir un texto de CORMENIN, que el propio GARCÍA DE ENTERRÍA recoge (15), pues, aunque quizá excesivamente largo, representa, con una viveza sin igual, la pretensión igualitaria que existe en los orígenes en todo fenómeno centralizador. La instrucción primaria —dice CORMENIN— es uno de los primeros agentes de la centralización. «Figurémonos levantándose escuelas rústicas entre los pantanos de Soloña y en las gargantas de las montañas de Auberña, sobre las landas de Bretaña y las campiñas industriosas de Alsacia; figurémonos a los maestros sustituyendo por todas partes a la corrupción y a los signos rudos y groseros del dialecto local, las reglas sencillas y correctas de nuestra lengua francesa. En el Ejército no hay ya regimientos de la Picardía, del Artois, de Normandía, de Champaña; ni Guardas de corps, ni aun la vieja o la joven Guardia. Los regimientos no se distinguen sino por su arma y por su número de ellas. Acabáronse los privilegios militares, del nacimiento, de clases o de ciudad. Unas son las condiciones para ascender, uno el tiempo de servicio, la misma hora la que les ve partir, y la misma la que señala el regreso a sus hogares... La Legión de Honor, que no tiene sino una insignia para todos los servidores del Estado, civiles o militares, sin distinción de nacimiento, de clase o de culto, es también un grande pensamiento de la centralización. El Budget, o sea, la ley de Presupuestos, es el libro de la Centralización. Cada ramo del servicio público ocupa en él su lugar. Magistrados, clérigos, militares, financieros, administradores, empleados, catedráticos, sabios, literatos, ministros, príncipes, el mismo rey, todos tienen su cuenta corriente en este gran libro, y cuando llamamos, se presentan, según el orden con que se hallan inscritos. Ya no hay portazgos, poyos a los jueces, laudemios, donativos para el chapín de la reina, patrimonio real, bienes del clero, entradas eventuales, dominios empeñados, heredamientos para hijos de la casa real, venalidad de oficios, títulos de asentistas: única es la fuente de las rentas del Estado, el impuesto universal. Ya no hay más que una caja para todos los gastos públicos, una sola llave para abrirla... En todo el reino hay la misma jerarquía, la misma serie de subordinación, las mismas oficinas y las mismas garantías; por todas partes se extienden del mismo modo los registros del estado civil. Las mismas circunscripciones territoriales, las mismas Administraciones, los mismos Tribunales y las mismas leyes...»

(15) GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Revolución*, cit., 243 ss.

Más todavía: el propio GARCÍA DE ENTERRÍA (16) señala cómo es esa misma inspiración igualitaria la que se traduce en el carácter con que la división departamental es concebida desde sus orígenes, de acuerdo con un geometrismo realmente increíble, y en el que su carácter predominantemente abstracto se persigue hasta en los nombres que los Departamentos van a recibir.

2. Una última consideración debe ser destacada, y al hacerlo, resaltar todo el significado que ella presenta. No es, desde luego, una mera coincidencia que la generalización uniforme e igualitaria de las fórmulas municipales se lleve a cabo propugnando simultáneamente unos esquemas fundamentalmente «autárquicos» para esas mismas Administraciones. Es decir, se regulan con carácter igual todos los Municipios, y en cada uno de ellos son a su vez los propios interesados no sólo los que participan en las funciones y gestión de esas Administraciones, sino, más aún, *los que determinan su misma realidad y existencia*. Y esto, hasta el extremo de que esa participación activa constituye, institucionalizada, la esencia misma de las nuevas Administraciones que se establecen, hermanándose de este modo las exigencias igualitarias que la centralización impone con aquellas otras, no menos apremiantes, que, deducidas de la más pura y exacta interpretación de los principios democráticos (17), postulan la participación efectiva del ciudadano en el gobierno de los asuntos públicos. «La nueva fase histórica del municipalismo que la Revolución abre, y éste es uno de sus rasgos más característicos, intenta así una armonización de los dos polos en tensión, que no implicase la eliminación de ninguno de ellos» (18).

Esta circunstancia que acabamos de señalar, trasladada del sistema francés, se recoge en el Derecho español con una fidelidad realmente sorprendente, que, sin embargo, no ha sido suficientemente resaltada. Son las dos ideas recogidas, abolición de privilegios locales —uniformismo— y gestión directa por parte de los vecinos, las que determinan inequívocamente entre nosotros la generalización de la fórmula de los «Ayuntamientos».

El Discurso Preliminar de la Constitución de Cádiz es, a este respecto, fundamentalmente expresivo, al señalar las funciones de los Ayun-

(16) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Problemas actuales de Régimen local*, Instituto García Ovie-do, Sevilla, 1958, 8 s.

(17) Cfr. von STEIN, *Geschichte*, cit., 275 ss.

(18) GARCÍA DE ENTERRÍA, *La configuración*, cit., 25. Más adelante, nos referimos a las amplias conexiones que puede tener el problema que analizamos con la tesis del «pouvoir municipal», recientemente expuesta por este autor.

tamientos, cuya técnica, generalizada como acabamos de decir, va a ser apoyada en una curiosa interpretación histórica de nuestro pasado. «Los Ayuntamientos de las ciudades y pueblos —se dice textualmente— de los diferentes reinos de la Península, instituídos para el gobierno económico de sus tierras, estaban fundados en el justo principio del interés de la comunidad. Pero el espíritu señorial que dominaba en todas las instituciones de aquella época destruía la naturaleza de unos establecimientos que deben reposar únicamente sobre la confianza de los pueblos en los individuos a quienes encomienda la dirección de sus negocios. La voz significativa de Ayuntamiento explica por sí misma la índole y objeto de la institución. Por lo mismo repugnaba que se introdujesen en estas corporaciones a favor del nacimiento, de algún privilegio o prerrogativas... De aquí la principal causa del poco fruto que se ha sacado de unas reuniones tan recomendables por su naturaleza y por los fines a que se dirigen... La Comisión cree que generalizados los Ayuntamientos en toda la extensión de la Monarquía bajo reglas fijas y uniformes, en que sirva de base principal la libre elección de los pueblos, se dará a esta saludable institución toda la perfección que puede desearse... Los vecinos de los pueblos son las únicas personas que conocen los medios de promover sus propios intereses; y nadie mejor que ellos es capaz de adoptar medidas oportunas, siempre que sea necesario el esfuerzo reunido de algunos o muchos individuos. El discernimiento de circunstancias locales, de oportunidad, de perjuicio o de conveniencia, sólo puede hallarse en los que estén inmediatamente interesados en evitar errores o equivocaciones, y jamás se ha introducido doctrina más fatal a la prosperidad pública que la que reclama el estímulo de la Ley o la mano del Gobierno en las sencillas transacciones de particular a particular, en la inversión de los propios para beneficio común de los que los cuidan, producen y poseen, y en la aplicación de su trabajo y de su industria, objetos de utilidad puramente local, y relativa a determinados fines... La Comisión, convencida de que los Ayuntamientos podrán desempeñar debidamente las obligaciones de su instituto cuando se reúnan en ellos la probidad, el interés y las luces, no se ha detenido en destruir para siempre el obstáculo que se oponía a tan feliz combinación, estableciendo que en adelante la elección de sus individuos sea libre y popular en toda la Monarquía. Este es uno de los casos en que el interés de cuerpo o particular debe ceder al interés público. V. M., al abolir los señoríos, ha derogado virtualmente los regimientos hereditarios, los perpetuos y realengos. Su conservación es incompatible con la naturaleza de los Ayunta-

mientos, y repugnante al sistema de emancipación a que han sido elevados los pueblos desde el memorable Decreto de abolición de señorios... Mas estos derechos [los basados en privilegios], cualquiera que sea su origen o naturaleza, no deben ser preferidos al que tiene la nación entera para mejorar unos establecimientos de que depende inmediatamente la prosperidad de sus pueblos, y cuya viciosa organización los hace en el día poco provechosos» (19).

IV

Será también obstáculo, no sólo para alcanzar esa buscada situación igualitaria, sino también para la adecuada manifestación de la voluntad general, la determinación que se deriva de la adscripción del individuo a una serie de grupos, corporaciones y colectividades. Agrupaciones y corporaciones que, en ocasiones, determinan incluso una auténtica inmunidad del fuero general, al sancionar la existencia de jurisdicciones especiales, que son establecidas en base a criterios profesionales o, simplemente, voluntarios, y que, sin duda alguna, constituían el más fuerte reducto de una organización corporativa de carácter clasista, que es preciso dimensionar en sus justos términos críticos, sin dejarse llevar en ningún momento por valoraciones más o menos sentimentales. La situación la ha analizado muy certeramente en todo su significado OLIVIER-MARTIN De ahí que la obra de los revolucionarios se dirija también en este sentido. «Les Corps et Communautés n'étaient plus en 1789 dans l'atmosphère favorable où ils avaient vécu traditionnellement jusque vers la milieu du XVIII siècle. L'opinion éclairée formulait contre la plupart d'entre eux, et les plus importants, de graves griefs» (20).

(19) El texto está tomado de la «Colección de leyes fundamentales», ed. R. Sáinz de Baranda. Zaragoza, 1957, 63 s. A pesar de todo, la realización efectiva de todos estos principios fué tarea laboriosa y de larga duración: en 1841, Javier de BURCOS, en *Ideas de Administración*, todavía se lamenta reiteradamente —de modo especial a lo largo de todo el capítulo V— de la falta de uniformidad en la organización municipal. A su vez, en la «Instrucción a las Subdelegados de Fomento», dice a este respecto: «Una ley que actualmente se elabora dispondrá lo conveniente para refundir en una [la] multitud de categorías de que se componen los Ayuntamientos actuales, donde, ocasionando una confusión lastimosa, y acusando de desorden a la Administración, se ven Regidores perpetuos, vitalicios, bienales, añales, nobles por constitución unas veces, plebeyos por constitución otras...» Las referencias de la obra de Javier de BURCOS están tomadas de los Apéndices recogidos por A. MESA SECURA, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, 1946.

(20) GARAUD, cit., 119.

El Abate SIÉYES —he escrito en otro lugar (21)— declaraba en los Estados Generales de 7 de septiembre de 1789 que «la France doit être un seul tout soumis dans toutes ses parties á une législation et á une administration comunes». Se señala así una de las máximas aspiraciones de quienes están llevando a cabo la Revolución: una aspiración que hacía tan sólo algo más de un mes, precisamente la noche del 4 de agosto de 1789, había ganado ya, como hemos visto, su primera batalla al lograr que toda posible valoración en razón del lugar desapareciese como fuente de privilegios —la quiebra del criterio local—, como origen de un distinto tratamiento jurídico. Ahora son las palabras de SIÉYES las que señalaban el camino para que esa misma aspiración igualitaria se complete en relación con las desigualdades derivadas, no ya de circunstancias territoriales, sino personales. El tema quedaba, así, enunciado en sus principios, en espera tan sólo de su ulterior actualización: se trata ahora únicamente de dar a luz las fórmulas concretas necesarias para fijar y cristalizar de modo real y efectivo la señalada pretensión de igualdad.

En este sentido, la tarea más importante se presentó ciertamente en relación con las asociaciones, corporaciones y demás grupos de carácter estamental, que de modo tan directo impedían el desarrollo normal de un tratamiento jurídicamente igualitario de todos los ciudadanos. Actualizando esta dirección, el 14 de junio de 1791 el abogado de Rennes LE CHAPELIER presentó a la Asamblea, en nombre del Comité de Constitución, un proyecto de supresión de Asociaciones y Corporaciones, proyecto que, inmediatamente a su presentación, fué sin dificultad aprobado. El texto, por su parte, determina en sus primeros artículos no sólo la supresión de los grupos intermedios, sino que va todavía mucho más lejos: taxativamente prohíbe toda clase de asociaciones o corporaciones entre ciudadanos de la misma edad, clase o profesión, así como toda asamblea o petición sobre sus «pretendidos» derechos comunes; declara, igualmente, que tales organizaciones eran inconstitucionales, atentadoras a la libertad y contrarias a la declaración de los derechos del hombre, castigándose a los jefes, autores o instigadores de tales intentos, a los que incluso se les llega a privar de sus derechos activos de ciudadano.

Queda así completada, ahora desde la vertiente de la Administración institucional, la fórmula centralizadora que habrá de dar paso, fortale-

(21) Me refiero a mi trabajo, todavía inédito, *Algunas consideraciones sobre la Administración de las profesiones liberales*. Las referencias de carácter histórico que se recogen en el texto están tomadas de las obras citadas de GARAUD y OLIVIER-MARTIN. Sobre los puntos ahora tratados, vid. también von STEIN, *Geschichte*, 209 y *passim*.

ciéndola, a una fuerte Administración estatal, potenciada, por si fuera poco, por la disidencia de los mismos revolucionarios (22). He aquí, pues, que, como siempre, en la base de las fórmulas administrativas adoptadas, están razones y circunstancias de carácter político que son las que determinan aquéllas. El propio HAURIUO señala así al comienzo de su obra (23) —y al tema le dedica el prólogo de la sexta edición— cómo simultáneamente a la aparición del movimiento centralizador, e impulsándolo al mismo tiempo, aparece como idea motriz la finalidad política de alcanzar un auténtico mejoramiento de las condiciones sociales: sólo la fórmula centralizadora es la que, en última instancia, «permet de régler la question de l'accession de la classe travailleuse á la vie civile».

V

La centralización fué, pues, necesaria para abatir un régimen de desigualdad fijado en base al territorio o a la profesión. Fué también necesaria, confesémoslo abiertamente, desde el momento en que comenzó a exigírsele al Estado una actividad positiva, unas prestaciones concretas a satisfacer, que por igual todos los ciudadanos podían alcanzar. Es importante establecer la conexión que existe entre estos dos aspectos: «par un besoin d'uniformité et d'ordre —escribe HAURIUO (24)—, pour que les services rendus soient dans tout le pays à peu près les mêmes... une forte administration central de l'Etat se superposera aux administrations locales».

Pues bien, el Estado, como ya hemos visto, casi al nacer en la forma con que hoy se nos presenta, necesitó defenderse de quienes, con frecuencia, eran más fuertes que él; pero también el pueblo (25) necesitó y exigió la supresión de esas estructuras locales o corporativas de significado determinadamente diferenciador. Hubo, por tanto, una absoluta y evidente coincidencia. A su vez, el esquema general de la ordenación política se establecerá, un tanto ingenuamente si se quiere, fijándose el Estado un límite a su propio poder, pero no en base al reconocimiento

(22) GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Revolución*, cit., en su totalidad.

(23) HAURIUO, cit., 3 ss.

(24) HAURIUO, cit., 3.

(25) Sobre el sentido con que asumo esta expresión, vid. mi trabajo *Ordenación político-constitucional de las Comunidades nacionales*, en el volumen colectivo *Comentarios civiles a la Encíclica «Pacem in terris»*, ed. Taurus, Madrid, 1963, 253 s.

de realidades externas al mismo, sino desde la división de poderes (26) que se recoge, y que además se articula técnicamente, institucionalizándose, mediante las oportunas fórmulas jurídicas que la garantizan y aseguran. Es, pues, en la división de poderes y en las consecuencias que de ellas se derivan donde se fija la mejor garantía para compaginar la necesidad de un Estado potenciado y fuerte, con la reconocida situación que en el mismo se le atribuye al ciudadano.

La centralización resultó, por tanto, auténtica exigencia, requerida en un tiempo determinado como medida necesaria e insustituible para llevar a cabo la modificación de determinadas estructuras políticas y sociales: frente a tal realidad, sin embargo, ha sido frecuente la añoranza sistemática de un tiempo pasado, en el que pretendía verse, siempre más o menos falseada, la paz idílica de una sociedad estructurada según fórmulas autonomistas y gremiales, que sólo la presencia del Estado venía a perturbar. No creo que, por falsa, sea lícita tal valoración histórica, valoración que ha conducido, por lo que a nosotros aquí nos interesa, a un romanticismo municipal, ineficaz y sin sentido, cuyos únicos argumentos en que apoyarse, con frecuencia, no eran otros que la autoidad de Pedro Crespo en «El alcalde de Zalamea», o la consideración de la muerte de las libertades municipales perdidas, que rodaron por tierra al rodar desde el cadalso de Villalar las cabezas de Padilla, Bravo y Maldonado.

Salvo muy escasas excepciones (27), creo que bien puede afirmarse, en relación con el tiempo pasado —insisto en ello—, que solo concepciones políticas de significado reaccionario y paternalista —ancladas siempre en valoraciones históricas convencionales—, concepciones mucho más frecuentes, por otra parte, de lo que podía esperarse de la consistencia de sus mismos argumentos, han mantenido a ultranza la defensa de los principios autonomistas y patriarcales bajo fórmulas regionalistas o corporativistas, siempre más o menos indefinidas e imprecisas. Mantenimiento sostenido no tanto, quizá, como auténtico afán de defensa de las mismas instituciones que se dice proteger, sino como medio directo de luchar contra el poder del Estado.

Puede pensarse, y seguimos refiriéndonos al tiempo pasado, que to-

(26) Acerca del indudable significado que en este sentido tiene la división de poderes, vid. entre otros, FINER, cit., 181; recientemente, José L. L. ARANGUREN, *Ética y Política*, Madrid, 1963, 154 y *passim*.

(27) Vid. referencias al tema en GARCÍA DE ENTERRÍA, *La configuración*, cit., 39 ss., especialmente por lo que se refiere al intento de los doctrinarios de evitar el reaccionarismo de la Restauración.

das las ideologías políticas que han jugado un papel importante y digno de consideración en la historia de los últimos decenios —desde los liberales a los socialistas, desde los conservadores a los radicales, desde los demócratas cristianos a los progresistas—, todas, absolutamente todas, se han mantenido sobre este punto en una base unánime y sin excepción, de la que sólo ciertos sectores monárquicos o tradicionalistas han estado en formal e irrealizable discrepancia.

Porque, además, podía también preguntarse cuál había sido realmente el fruto, cuál la situación efectiva y real de esos Municipios o de esas Corporaciones que tanto se añoran, cuáles sus resultados, para comprender muy pronto que esa reducción a unidad que el Estado moderno llevó a cabo resultaba en sí misma no sólo altamente beneficiosa, sino también necesaria. Recordemos, en este sentido, como ha escrito recientemente Alejandro NIETO (28), que «no conviene exagerar la nostalgia por [las] instituciones perdidas. El romanticismo jurídico, tras el precedente de STEIN, ha gustado de llorar sobre las ruinas de las ciudades antiguas y ha cantado siempre las alabanzas de la autonomía local..., conservada, por ejemplo, en Inglaterra. Sin embargo, andando el tiempo, se ha demostrado que la autonomía local inglesa del siglo XIX, entendida al modo de GNEIST..., era un instrumento radicalmente incapacitado para atender las necesidades de la sociedad moderna... Con la historia de las ciudades ha sucedido igual. Actualmente se ha llegado al convencimiento de que la Administración local de los siglos XVI y XVII —igual que la Administración estamental— no era en modo alguno garantía de las libertades de los individuos, sino bastión de los privilegios de una clase de cortas miras políticas, castrada económicamente. La representación ciudadana era un simple recuerdo. Media docena de familias gobernaban cada ciudad como patrimonio propio... Las ciudades, como las murallas, no eran defensa, sino una limitación. De aquí que haya podido decir SCHMOLLER que las ciudades no fueron vencidas por los principios, sino que se entregaron ellas solas con sus errores».

Ciento cincuenta años de centralización han servido, pues, para rectificar y corregir unas estructuras sociales y políticas, aun reconociendo siempre las consecuencias perjudiciales que el propio fenómeno centralizador originó. En ningún momento ha de olvidarse esta última circunstancia, bien entendido, además, que esas consecuencias negativas se acentuaron en aquellos países en los que, como el nuestro, la centraliza-

(28) A. NIETO, *El mito de la Administración prusiana*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1962, 109 s.

ción se llevó a todos sus órdenes —económico, político, social, militar, etcétera—, sin tener en cuenta las realidades diversificadoras, que requerían, que debían haber requerido, soluciones técnicas no siempre uniformes.

No es cuestión de insistir sobre este punto, que, por otra parte, me parece obvio. Hubo entre nosotros, a este respecto, un olvido radical de la misma diversidad nacional, cuya consideración en modo alguno representaba un atentado contra los más genuinos principios centralizadores: el ejemplo de los pequeños Municipios (29) es, entre otros muchos, realmente expresivo.

Y junto a estos resultados de la centralización, también, el equívoco, el triste equívoco, que del planteamiento centralizador resultó, al fomentarse con él las tendencias separacionistas de los distintos grupos nacionales, como recientemente ha puesto de relieve entre nosotros José Luis L. ARANGUREN (30).

VI

Sin pretender seguir en esta exposición los vaivenes históricos a los que ha estado sometida la fórmula centralizadora, y de la que, queramos o no, pende todo nuestro sistema administrativo, podemos plantearnos ahora la cuestión de la vigencia que ofrece en nuestros días, y lo que quizá sea más importante, el tema de la apremiante necesidad que actualmente se siente de su rectificación.

Si en un tiempo, como hemos visto, fueron exigencias políticas las que impusieron la fórmula centralizadora, ahora son también exigencias de igual naturaleza las que obligan a una reconsideración del tema, y ello, precisamente, en base a los mismos principios que vimos desarrollarse en el origen.

1. Se trata, en primer lugar, de lograr que la acción del Poder sea realmente efectiva. Acción efectiva, marcada por una serie de exigencias irrenunciables (31), que difícilmente pueden alcanzarse si en el

(29) Vid., en relación directa con el tema, mi trabajo *Problemas de los Municipios rurales*, en el volumen colectivo *Problemas políticos de la vida local*, I, Madrid, 1961, 287 es.

(30) José L. L. ARANGUREN, cit., 237.

(31) No creo necesario insistir sobre la absoluta irrenunciabilidad de una serie de funciones y cometidos a satisfacer por el Estado; cfr., por todos, FORSTHOFF, *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, Stuttgart, 1959; Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, *La confi-*

terreno de lo público no admitimos otra personificación que desempeñe un papel *realmente operante* que la del Estado. La Administración de la «Daseinvorsorge» es eminentemente pluralista (32); lo es también, y este hecho puede resultar incluso paradójico, la Administración de los Estados socialistas (33), que, precisamente en este punto, presentan rectificaciones realmente importantes. La descentralización se impone, pues, como exigencia auténtica para la efectividad en los resultados de la acción política, sin que por ahora interese fijar —baste con reconocer el hecho— la determinación de la fórmula concreta a adoptar, según se trate de una solución institucional o de carácter territorial.

2. Y junto a esta razón de eficiencia, impuesta por el volumen y por la magnitud de la acción pública, hay también razones que se deducen de la efectividad real de un régimen de garantías políticas concretas y ciertas, que impulsan también a una reconsideración del planteamiento centralizador. La limitación del poder exige su descentralización. «El pluralismo social —se ha escrito recientemente (34)—, los grupos intermedios, las comunidades comarcales y locales, las asociaciones profesionales sindicales son, mucho más que el individualismo, las verdaderas garantías de la libertad frente al absolutismo —autocrático o pseudo-democrático—, absorbente y centralizado».

Se trata, a mi parecer, de una consideración fundamental que es necesario dimensionar siempre desde la perspectiva que facilita al individuo la defensa auténtica de sus derechos, derechos que, por otra parte, sin esas formas pluralistas, difícilmente pueden alcanzar en nuestros días una protección efectiva y seria.

La conexión que existe entre las fórmulas políticas de significado pluralista y aquellas otras que garantizan el respeto auténtico a los derechos de la persona, resulta evidente. ¿Cómo salvaguardar, entonces, en un régimen comunitario y social la autonomía soberana de la persona humana?, se pregunta Emmanuel MOUNIER (35): no hay otra opción

guración jurídica de la Administración pública y el concepto de «Daseinvorsorge», en esta REVISTA (1962), 38, 35 ss.

(32) Cfr., expresamente, las referencias recogidas por Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, *La configuración jurídica*, cit., 55 s.

(33) Referencias sobre el tema pueden encontrarse en BISCARETTI DI RUFFIA, *Le strutture organizzative e funzionali degli «Stati socialisti» dell' Europa centro-orientale*, Milano, 1960, 36 ss.; una amplia información, también, en el volumen colectivo del «Institut für Ostrecht», de la Universidad de München, *Die Reform der örtlichen Verwaltung im Ostblock*, Herrenalb, 1961.

(34) José L. L. ARANGUREN, cit., 237.

(35) Emmanuel MOUNIER, *Révolution personaliste et communautaire*, recogido en el tomo I de *Oeuvres*, París, 1961, 414 ss.

—dice— que descentralizar el Poder, y descentralizarlo, además, en una serie de comunidades, mediante un mecanismo de compensación, extraño tanto al optimismo liberal e individualista como a las utopías colectivizadoras.

Puede también observarse cómo la centralización es siempre en la época actual el esquema del cual se sirven la mayoría de los sistemas totalitarios: detrás de la centralización administrativa se esconde también muchas veces una centralización política que garantiza y estimula por su parte la consolidación de las diferencias económicas. «La *pouvoir politique et le pouvoir économique* —escribe MOUNIER en la obra citada— ont tendance au profit tantôt de l'un, tantôt de l'autre, de passer dans les mêmes mains. En face d'un tel cartel de puissance, il ne reste plus que la citadelle des personnes, de leur conscience et de leur liberté». Y detrás de la centralización política, también, con frecuencia, la más amarga y triste de todas las centralizaciones, la centralización ideológica. En este sentido permítaseme recordar a Imre NAGY, quien ha señalado el tema al formular una crítica al sistema marxista precisamente desde el punto que acabamos de exponer (36). La centralización política conduce hoy, más que nunca, a la centralización ideológica. La centralización excesiva de la estructura económica y política es, en definitiva —dice NAGY—, el saldo inevitable de toda dictadura personal.

3. Admitida, pues, una fórmula pluralista, debe aclararse, sin embargo, que al señalar la rectificación que ella significa, en ningún momento debe entenderse que se trata de reconocer ahora validez a aquellas concepciones superadas que antes referimos. En el mundo del Derecho, todos los valores, y muy singularmente los estrictamente organizativos, son esencialmente históricos: de ahí que hoy, con un signo totalmente distinto a como anteriormente se presentaron, el Estado para su más efectiva gestión, el ciudadano para su mejor defensa frente al Poder, exigen y requieren el abandono de los esquemas estrictamente centralizadores, y exigen también la vuelta a un sistema pluralista integrado por aquellas organizaciones de carácter institucional y local que en un tiempo pasado debieron ser rectificadas.

Hay, por tanto, un hecho cierto, que fácilmente puede constatarse y que opera en nuestros días: la modificación del valor que se asigna a las Administraciones locales y a las estrictamente institucionales. En este punto, sin embargo, conviene evitar caer en un pluralismo anárquico e individualista, interesadamente fomentado con frecuencia. Y entiendo

(36) IMRE NAGY, *Contradicciones del Comunismo*, Buenos Aires, 1958, 55 s.

que es necesario poner en esta observación todo el énfasis posible para destacar su significado: por ello debe tenerse muy en cuenta la tesis sostenida en este punto por DOSSETTI (37) cuando señala que el reconocimiento de las Administraciones y entidades no estatales debe, sí, efectivamente, realizarse, pero para que tal reconocimiento sea auténtico, legítimo y realmente operante en el cuadro de las estructuras políticas, para que en ningún momento provoque reacciones innecesarias, es preciso que se mantenga en sus justos límites, pues en modo alguno debe reconocerse como esencial aquello que no lo es, debiendo sobre todo operarse el reconocimiento de esas realidades de modo gradual y jerárquico, tanto por lo que se refiere a la individualización de las distintas entidades, como al contenido y a las funciones que las mismas han de desempeñar.

VII

1. Situados, por tanto, en una concepción pluralista de la acción político-administrativa, queda por determinar cuál haya de ser el papel a asumir por las distintas técnicas que pueden conjuntarse en una estructuración descentralizada de la Administración pública. Naturalmente, la opción no puede presentarse nunca en términos absolutos y excluyentes: una auténtica descentralización debe suponer, por el contrario, la combinación adecuada de los distintos esquemas institucionales y territoriales. Pienso, sin embargo, que como cuestión de principio no debe negarse en esta opción un papel importante y fundamental a las Administraciones territoriales, si de verdad se quiere realizar una auténtica descentralización. Y ello por varias razones.

2. La descentralización corporativa es, desde luego, necesaria; tiene, sin embargo, el peligro gravísimo de que si sobre ella se quieren apoyar valoraciones políticas, se alcancen entonces soluciones de significado equivoco, incompatibles realmente con una justa concepción del Estado (38). La historia demuestra, por otra parte, cómo, en definitiva, toda descentralización corporativa no ha tenido de descentralización sino su apariencia, y ha resultado siempre en la realidad una auténtica cen-

(37) DOSSETTI, cit., 30 s.

(38) Cfr. mis trabajos citados en las notas 21 y 25; también me refiero al problema del corporativismo en *Acción administrativa sanitaria: la autorización para las aperturas de farmacias*, en esta REVISTA (1957), 24, 136, donde recojo además la crítica lucidísima que al fenómeno corporativo formula KELSEN, *Democrazia e cultura*, Bologna, 1955, 56 ss.

tralización, ya que, fundada en un antagonismo fundamental, requiere para subsistir la intervención de un Poder centralizado y fuerte (39).

Por otra parte, la descentralización institucional de carácter fundacional presenta, a su vez, un sentido eminentemente técnico, necesario desde luego, pero insuficiente a todas luces para poder satisfacer, ni aun siquiera mínimamente, las exigencias políticas que requieren y postulan la solución descentralizadora. Se trata, en estos casos, de soluciones pensadas casi siempre desde el plano de una adecuada acción del Poder para satisfacer necesidades concretas, específicas y determinadas: su carácter instrumental resulta, por demás, evidente (40). Muchas veces, incluso, es el propio Estado el que fomentará la técnica de la Administración institucional para lograr, junto a una mayor agilidad en su gestión, una mayor inmunidad en relación con cualquier posible control jurisdiccional; piénsese, por ejemplo, en la situación existente entre nosotros en materia de recursos contencioso-administrativos (41) hasta que el problema fué solventado por el apartado c) del número 2.º del artículo 1.º de la Ley jurisdiccional.

Es cierto, y la observación debe referirse directamente al sistema español, que el mundo de las entidades estatales autónomas constituye en nuestros días una realidad casi tan fuerte como la de la propia Administración estatal, cuya acción incluso llegan a debilitar, pudiendo afirmarse que el propio Estado corre el peligro de ser devorado por las criaturas que él mismo alumbró y de las que debe defenderse (42). Pero es

(39) E. MOUNIER, *Munijeste au service du Personnalisme*, en el tomo I de sus *Oeuvres*, cit., 608.

(40) Resaltándolo, expresamente, por todos: OTTAVIANO, *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali*, Padova, 1959; especial interés ofrece sobre el tema el paragrafo 24 de la obra de FORSTHOFF, *Tratado de Derecho administrativo*, ed. española, Madrid, 1958.

(41) Vid. JORDANA DE POZAS, *Las Corporaciones profesionales en el Derecho administrativo anterior a la Dictadura*, «Revista de la Facultad de Derecho de Madrid» (1942), 8-11; GUAITA, *Administración institucional y recurso contencioso-administrativo*, en esta REVISTA (1953), 11, 46 -s.; BOQUERA, *Recursos contra decisiones de entidades autárquicas institucionales*, en esta REVISTA (1955), 18, 127 ss. El problema que recogimos en el texto fué apuntado muy acertadamente en el mismo sentido por LÓPEZ RODÓ, *Las empresas nacionalizadas en Inglaterra*, en esta REVISTA (1950), 3, 375 s.: «tampoco se resuelve nada con un sistema completo de garantías contra las posibles extralimitaciones de los órganos de la Administración territorial a través de una serie de recursos contra sus actos viciosos, si luego resulta que quienes incurren en extralimitaciones son los órganos de la Administración institucional o corporativa, y no están debidamente fiscalizados».

(42) El problema presenta entre nosotros especial significado. Disposiciones recientes, procedentes especialmente del Ministerio de Hacienda, tratan de llevar a cabo una auténtica «defensa» del Estado frente a sus propios organismos autónomos: creo que en tal sentido pueden señalarse, entre otras, la Ley de Entidades Estatales Autónomas y la de Bases del Patrimonio del Estado.

que, además, creer que pueden cumplirse las exigencias que postulan una solución política descentralizada, exclusivamente, con entidades como el Instituto Nacional del Libro o el Canal de Isabel II, resulta a todas luces incongruente y ridículo.

3. Podrá optarse, desde luego, por la solución que se quiera; no parece, sin embargo, que, afirmada la tesis pluralista, deban quedar al margen las Administraciones locales. Y ello, conscientes, además, de que la posición que pueda adoptarse, si se determina por asignarles un papel positivo, tampoco quedará satisfecha con un planteamiento de las Administraciones territoriales estrictamente formalista, sin contenido alguno, como el que en el sistema español presenta y ha presentado siempre el Régimen local. Es triste confesarlo, pero me parece que la verdad es ésta: entre nosotros el Régimen local ha constituido siempre una pura entelequia, auténtica abstracción, vivificada más por deseos y justas aspiraciones que por realidades efectivamente operantes. La observación amarga formulada por Javier de BURCOS en sus célebres Lecciones en el Liceo de Granada conserva aún todo su valor: «Ayuntamientos sin recursos son... un monstruoso contrasentido que, en definitiva, se resuelve en una censura viva al Gobierno que a tal los condena, en un motivo permanente de remordimientos para los individuos que los componen, en una befa sacrilega del sagrado derecho que tienen los pueblos para nombrarlos. ¿Qué significan Cuerpos ocupados sólo en discusiones impertinentes por lo estériles, y ridículas por lo impertinentes?»

Pues bien, afirmado lo anterior, surge la cuestión de articular técnicamente las relaciones entre la Administración del Estado y las distintas Administraciones locales. En nuestro sistema, y por ser de todos conocida la solución adoptada, bastará con referirla brevemente: como es sabido, se ha acudido a la solución fácil, al mismo tiempo que utópica e irrealizable, de establecer la ordenación de esas relaciones, fijando, junto a las competencias generales a favor del Estado, una auténtica cláusula general a favor de las Administraciones locales. El régimen de éstas se fija, por tanto, no sobre la determinación de unas competencias propias y específicas —las que de modo directo afectan a la vida de la comunidad local—, fórmula que a su vez engarza plenamente con la solución realista de toda la tesis del «pouvoir municipal» (43), sino que tal determinación de funciones se ha llevado a cabo, como hemos dicho.

(43) Sobre el tema, me remito a las investigaciones citadas de GARCÍA DE ENTERRÍA. *Turgot*, cit.; *La configuración*, cit. y *Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés*, «Revista de Estudios de la Vida Local» (1961), 117. págs. 7 ss. de la separata.

sancionando una cláusula general de competencias, que, apoyada a su vez en una concepción autonomista ininidad de veces reiterada, ha resultado siempre ineficaz e inoperante.

Nadie pondrá en duda, por ejemplo, la falta de autonomía y la carencia de libertad que en su gestión presentan los Municipios españoles. El fenómeno, sin embargo, pugna y contrasta con los enunciados básicos de nuestro sistema legal y con las reiteradas manifestaciones de libertad y autonomía reconocidas en nuestro Derecho positivo, hasta tal extremo, que bien puede señalarse que el sistema español las recoge con una amplitud realmente desconocida en el Derecho comparado. ¿Cómo explicar, entonces, esta contradicción, esta evidente antítesis?

Lo que, a mi modo de ver, ocurre es que tales declaraciones de principios constituyen una auténtica letra muerta, precisamente por no estar articuladas ni financiera ni políticamente. Letra muerta, en la que ni el propio Estado cree: porque si la acción del Estado podía y debía ser una acción de tutela, estimulante y correctora, en nuestro caso parece, por el contrario, que el interés mantenido ha sido el opuesto, con el fin de que la comunidad local permaneciera siempre «minorenne» e insuficiente. Así, hemos visto recortar gradualmente las posibilidades de disposición de las Administraciones locales, a pesar de la vigente fórmula general de competencias, reducción que en los últimos años puede decirse que ha alcanzado un ritmo insospechado: el punto de partida ha de fijarse en la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957 que, al reorganizar, como lo hace, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, constituye, así la he calificado en otro lugar (44), el paso centralizador más regresivo de los dados en la historia administrativa española en los últimos cien años. Junto a ello, también, toda la legislación administrativa de carácter especial, aguas, montes, industria, etc. En fecha reciente, la última reforma de las Haciendas Locales y la última ordenación del personal de las Corporaciones Locales.

Pues bien, frente a la bipartición de competencias entre el Estado y las Administraciones locales, competencias concurrentes en un sector realmente amplísimo, parece conveniente postular que nuestro Régimen local deba sufrir en este extremo un giro radical y profundo, si de verdad se quiere que el mismo reciba sentido y eficacia. Señalemos ahora los puntos principales de esta posible conversión.

(44) Cfr. mi trabajo *Problemas*, cit., 308; sobre las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los Planes provinciales de Obras y Servicios*, en *Problemas*, cit., 149; el mismo autor también en *La Administración*, cit., 107 ss.

Antes que nada, parece obvio indicar, y sobre esto no creo que haya ninguna duda, que la ordenación fundamental de la actividad social y pública debe corresponder siempre al Estado. Y ello, no tanto en cuanto pueda ser requerida su acción directa —lo que nos conduciría a un estatalismo peligroso—, cuanto es al Estado al que le corresponde, desde luego con mucha mayor intensidad a como entre nosotros ocurre, al que le corresponde, repito, fijar las normas de desarrollo y ordenación de toda la comunidad política. La técnica planificadora cobra entonces, y en este sentido, un significado singular en lo más genuino de su expresión: ordenación, previsión, planeamiento mediante el análisis ponderado de las exigencias; posibilidades y necesidades presentadas por la comunidad política nacional.

Ahora bien, si un principio de unidad exige esta solución, al residenciar temáticamente en el Estado la determinación indicativa del obrar futuro, ¿por qué no articular, entonces, las relaciones entre el Estado y la Administración local en el campo concreto de la gestión de los servicios y de su inmediata ejecución? Sería ahora el momento de aplicar aquí en toda su virtualidad el ejemplo de lo que sobre este extremo nos ofrece el Derecho comparado, en el que casi por regla general nos encontramos con una Administración local mucho más fuerte y eficaz que la nuestra, pero que, sin embargo, no tiene a su favor las declaraciones generales de competencias de las que entre nosotros gozan las Administraciones locales. El fenómeno ha sido ya constatado críticamente entre nosotros por GARCÍA DE ENTERRÍA (45), a quien sigo en este punto: el Poder actuaría en el territorio fundamentalmente a través de los entes locales sin necesidad de multiplicar sus órganos, sus delegaciones, sus jefaturas. La libertad del ente local quedaría así aparentemente reducida, pero alcanzaría, sin embargo, efectividad y vigor. Y lo que es más importante, permitiría lograr una efectividad y vital conexión entre el Poder y el pueblo. Las Corporaciones locales, en su carácter representativo de la vida local, perderían, si se quiere, «pintoresquismo y folklore, pero ganarían en mayoría de edad... Presentarían, además, a sus miembros la seducción nueva de participar en el núcleo mismo de la vida colectiva, y no sólo en un modesto haz de cuestiones domésticas y semiprivadas».

No se trata en ningún momento, quede bien claro, de menoscabar

(45) Me remito a su trabajo *Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación*, recogido en el libro *La Administración*, cit., 119 ss.; creo, por mi parte, que este trabajo es, de todos los recogidos en dicho libro, el de más importante y trascendental significación.

la acción que el Estado debe realizar en toda la comunidad política. Se trata, simplemente, de dar un nuevo sentido a la acción del Estado y a la de las Administraciones locales, sin que la revitalización de las estructuras de estas últimas suponga caer en la situación particularizada y regresiva ya superada en nuestro sistema administrativo: los poderes locales, por el contrario, deben ser desarrollados y fomentados mediante una progresiva y firme descongestión por parte del propio Estado (46), de sus propias funciones, pero manteniéndose siempre ordenados y regidos por él.

4. Es cierto que no son pocos los reparos que acaso puedan formularse a la tesis propuesta. El valor de los mismos, sin embargo, es más aparente que real. En primer lugar, y ante la casi total inservibilidad de las organizaciones locales presentes, la necesidad de proceder a una nueva reestructuración de sus límites territoriales, reestructuración que, institucionalizándose, deberá comprender desde el barrio de la gran ciudad a la región y la comarca.

No olvidemos tampoco los posibles inconvenientes a deducir del hecho frecuente de que problemas y soluciones planteados desde la esfera concreta de la ciudad o de la comarca son a veces minimizados en exceso y resueltos sin la debida y necesaria amplitud que su misma existencia requiere. Se trata, desde luego, de una objeción cierta e importante: pienso, no obstante, que la cuestión es fundamentalmente una cuestión de madurez y formación política, y en este sentido, el Estado centralizador no ha ayudado que digamos a que las comunidades locales lo alcanzaran. Una auténtica acción de fomento y promoción habría de colaborar ciertamente en la tarea señalada, aparte de que si es cierto que la realidad actual de los poderes locales, reducidas sus funciones casi al extremo, se caracteriza en muchas ocasiones por una falta de horizonte, está todavía por demostrar que un auténtico robustecimiento de esos mismos poderes locales no implicase también el cambio de la orientación que hoy los caracteriza. El ejemplo, entre nosotros mismos, de aquellas Diputaciones provinciales que gozan de un mayor grado de autonomía es ya bien significativo. Por otra parte, sería equívoco, además, fijar el mismo grado de madurez en todas las comunidades locales, que de modo gradual, y según peculiaridades y características propias, podrían ir alcanzando la solución que se señala.

5. La implicación del país en la acción del Poder público, la de-

(46) Sobre estas ideas, vid. E. MOUNIER, *Manifeste*, cit., 62 ss.

terminación del mismo según criterios de proximidad, parece aconsejan también un planteamiento de la acción del Poder en base al contacto directo con problemas y necesidades, contacto matizado siempre por el juicio crítico de la opinión pública, interesada realmente en la gestión concreta de las distintas actuaciones políticas. Para ello resultan obvias las posibilidades que el Régimen local ofrece, por lo que creo puede afirmarse, analizando la situación española, que la centralización creciente de nuestra Administración constituye un mal grave y profundo de todo el país. El Estado tiene como un cierto temor a que el Poder se le marche de las manos.

La solución propuesta ofrece además una mayor viabilidad en países como el nuestro, que han conocido ya durante más de un siglo la inevitable y necesaria fase de la centralización, y en la que, reabsorbido todo el anárquico complejo de los poderes espontáneos, «n'ont plus rien à attendre d'un renforcement de la centralisation: c'est maintenant au contraire qu'ayant débarrassé les réalités locales des substructures féodales, ils peuvent, sans abandonner des bienfaits d'une certaine universalité adquire, desserrer le pouvoir sur les réalités concrètes de la nation» (47).

Son varias e importantes las razones que pueden aducirse a favor de la tesis propuesta. En primer lugar, una estructuración democrática del Poder requiere, en su consideración personalista, un régimen de autonomía y de autarquía para los entes locales. Las grandes determinaciones del Estado quedan a veces muy lejanas, y otras, con frecuencia, no afectan directa e inmediatamente las distintas situaciones personales. El gobierno de la ciudad, por el contrario, es algo próximo e inmediato, en lo que esa efectiva participación de la persona en la gestión de las cosas públicas cobra sentido y realidad.

También una estructuración autonómica y autárquica de las entidades locales permite fijar, y hacer efectivo por su medio, el sentido comunitario que representan y simbolizan. En este extremo conviene recordar cómo el proceso de socialización que en el mundo actual nos toca vivir, reducido al área local, no sólo adquiere un sentido humano e inmediato que no tiene en el plano superior de la comunidad estatal, sino que, por el contrario, potencia de modo directo la misma realidad personal (48).

(47) *Ibidem*, 625.

(48) Una exposición estrictamente jurídica de estos temas puede verse, por ejemplo, en la doctrina alemana en KÖTTGEN, *Gemeindliche Daseinsvorsorge und gewerbliche Un-*

Más aún, por si fuera poco, esa fuerza anónima que es la burocracia del Estado moderno, con dimensiones casi desconcertantes, no presenta el mismo signo cuando esas mismas fórmulas comunitarias se fijan estrictamente en las áreas menores de las Administraciones locales. El socialismo municipal de las villas inglesas (49) o de ciudades como Viena (50) puede ser, a este respecto, realmente expresivo.

En el mismo sentido, la necesidad de personalizar la propia función pública, haciéndola salir, en la medida de lo posible, del frío anonimato a que cada día está más abocada. A tal fin, no será preciso insistir en el riesgo y en la responsabilidad de cada uno de los agentes públicos, rompiendo, si se quiere, la parálisis y rutina de una Administración lejana, no comprometida vitalmente en las cuestiones y problemas que ha de afrontar: el desarrollo de la Administración local, por el contrario, puede ser en esta dirección medio eficaz e insustituible para descongestionar una Administración irresponsable y deshumanizada (51).

VIII

Para concluir, quiero afirmar ahora mi íntima vinculación a una concepción personalista del Estado, tal y como solennemente acaba de conmover al mundo por boca del llorado Papa RONCALLI. Concepción personalista, que, al margen de mitos y utopías, considera al hombre en su situación comunitaria, y que precisamente en el gobierno y administración de las ciudades ofrece sus primeras y mejores posibilidades. Porque es aquí, en las áreas concretas y determinadas del Poder, donde

ternehmerinitiative, Göttingen, 1961; DEPENBROCK, *Die Stellung der Kommunen in der Versorgungswirtschaft*, München und Berlin, 1961.

(49) Cfr., como clásica, la exposición de SIDNEY WEBB, que recoge JORDANA DE POZAS, *El problema de los fines de la actividad administrativa*, en esta REVISTA, (1951), 4, 17. También pueden recogerse referencias sobre este tema en J. H. WARREN, *Municipal Administration*, 2.ª ed., London, 1954; CROSS, *Principles of Local Government Law*, Londres, 1959; ENTRENA CUESTA, *Los movimientos centralizadores en Inglaterra*, Madrid, 1960; ROBERT E. DICKINSON, *Ciudad, Región y Regionalismo*, ed. española.

(50) No es cuestión de analizar este tema en todos sus matices y detalles; baste la remisión a las abundantes referencias expositivas que sobre él se contienen en la obra colectiva WEBER-WENCER-WINKLER, *Beiträge zum österreichischen Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Wien, 1962, así como en la recensión a esta obra de LORENZO MARTÍN-RETORTILLO en esta REVISTA (1962), 39, 615 ss.

(51) E. MOUNIER, *Manifeste*, cit., 607.

la persona cobra sus iniciales y más inmediatos contactos; donde los problemas y realidades constituyen una auténtica circunstancia colectiva de la vida personal de cada uno. De aquí la necesidad de abrir camino y dar cauce, en el plano concreto de la Administración de las entidades locales, al derecho primario y objetivo que todo ciudadano tiene a participar personalmente, de modo directo y real, en la gestión pública.

Lograr así la efectiva incorporación de todos a la vida de las ciudades que integran, no una incorporación por representación, sino una auténtica incorporación por participación (52), en la que escuelas, calles, viviendas o parques sean noble afán mantenido de esa efectiva actualización de la persona, que muchas veces es el propio Poder el que la evita y detiene, al fomentar contrariamente auténticas alienaciones, «mediante el adoctrinamiento de las masas en *slogans* y mitos irracionales, y, quizá, sobre todo, en simplificaciones maniqueas que, junto a una radical auto-complacencia, movilizan hacia enemigos concretamente señalados, personificadores de todos los males que sufren y autores de todas las conjuras (los judíos, los imperialistas, los fascistas, los comunistas, los masones), el odio y la ira vindicativa y ciega de las masas que el Estado se encarga a la vez de alimentar y de satisfacer» (53).

Autonomía y autarquía local, por una parte; libertad personal, por otra. Son, en definitiva, dos términos que están más unidos de lo que puede parecer. Y si no puede haber libertad personal sin una efectiva participación en el gobierno de lo más próximo e inmediato, por mucho que digan las leyes, tampoco puede haber autonomía local si no hay libertad personal, si no se establece la exacta adecuación de las correspondientes estructuras políticas.

Aspirar a un orden social más justo es aspirar a un orden político en el que la persona y sus valores constituyan realmente el fundamento de aquel orden social. Nada debo decir de lo que en esta tarea puede representar la adecuada sistematización en el orden político del régimen de las ciudades, de los pueblos y de las regiones. Pienso, sin embargo, que ello no puede lograrse sin un cambio radical de estructuras, de creencias y también de responsabilidades. Cambio radical que nunca

(52) Cfr. MENDES-FRANCE, *La République moderne*, París, 1962; también al tema de la participación política como determinante de la acción del mismo Poder, me he referido en mi trabajo *Ordenación*, cit., 269 s.

(53) El texto es de GARCÍA DE ENTERRÍA, *La institucionalización del Poder, una nueva perspectiva de la «Pacem in terris»*, también en el volumen colectivo *Comentarios*, cit., 144.

podrá alcanzarse en el orden y en la libertad si seguimos teniendo miedo a las ideologías, a las etiquetas, a los nombres: también aquí —y quizá con mayor intensidad que en otros sectores— «es necesario salir de las mallas del nominalismo social y político que caracteriza nuestro tiempo y retarda y retrasa la efectiva evolución social de nuestro pueblo» (54).

(54) El texto entrecomillado es del entonces Cardenal MONTINI, en la Colección de sus Pastorales y Discursos, que recoge P. LESOURD, *Qui est le Pape Paul VI?*, París, 1963, 54.

