

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y ORGANIZACION POLITICA*

Sebastián Martín-Retortillo Baquer

1. La descentralización —cuyo estudio, recordamos una vez más, se plantea en estas páginas¹ desde una perspectiva estrictamente jurídica— es desde luego un tema de moda. Nadie lo negará. Se escribe sobre ella, se organizan cursos y conferencias: regionalismo, descentralización, relaciones entre el Estado y las administraciones locales. Todo el mundo quiere decir algo sobre el tema. Y además, quiere hacerlo con un

marcado afán novedoso, cuando lo cierto es que, en general, no se hace sino reiterar viejos conceptos,² manidos por demás.

Temas de moda, decimos. Ocurre, sin embargo, que viene estándolo desde hace más de setenta años. Y ello sin que en todo este período se haya logrado, al menos, un cierto consenso en los rasgos a los que puede o debe responder expresión susceptible de tantos equívocos. Ya en 1897 señalaba Santi Romano que estábamos frente a una fórmula **cosí comoda**, siempre

1963. Cfr. igualmente I. NACY, "Contradicciones del comunismo", ed. Buenos Aires 1958; los trabajos de MARANINI, PALAZZOLI, MORTATI y DJORDJEVIC aparecen recogidos en la obra colectiva dirigida por el primero de ellos sobre "La regione e il governo locale", Milano 1965. Por lo que al Club Jean Moulin se refiere, vid. "El Estado y el ciudadano", ed. Aguilar, Madrid 1967. Cfr. igualmente R. MARTIN MATTEO, "El horizonte de la descentralización", Madrid 1969; M. HERRERO DE MIÑÓN, "Nacionalismo y constitucionalismo. El derecho constitucional de los nuevos estados", ed. Tecnos, Madrid 1971 y T.R. FERNANDEZ, "La reforma del régimen local inglés", en *Rev. Admón. Púb.*, 60.

² Sorprende realmente al estudiar un tema de tanta actualidad

*El presente artículo fue extraído de la obra de Martín-Retortillo Baquer et. al. "Descentralización administrativa y organización política (aproximación histórica 1812-1931)". Tomo I. Altaguara, Madrid.

¹ Dado su carácter, me ha parecido oportuno prescindir de las habituales notas de pie de página, salvo en aquellos puntos en los que resultaban estrictamente obligadas. Las citas bibliográficas que se recogen, cuando no son de obras generales y de común conocimiento, aparecen referidas a las obras siguientes: ODILON-BARRON, "De la centralización", ed., Madrid 1869; el texto de ORLANDO es de su discurso sobre "La questione economica ed amministrativa in Italia", recogido en *Archivio Dir. Pub.*, V; los de E. MOUNIER son de su "Manifeste au service du personalisme" y los de DOSSETTI, en "Funzione e ordinamento dello Stato moderno", Roma

de fácil recurso y manejo. Palabra casi mítica, decía, que ha provocado y provoca un **fascino** especial, un tanto enigmático incluso. Juicio actual, juicio también realmente certero; porque, ¿qué valor no conservan todavía esas palabras? ¿Qué dificultades no hay

como éste, las auténticas constantes históricas con que nos encontramos en su tratamiento, así como también el que gran parte de las soluciones que hoy se barajan fueran ya planteadas por la doctrina clásica del derecho administrativo. En este punto, la obra "Decentramiento administrativo" que SANTI ROMANO escribe para la *Enciclopedia jurídica italiana*, 1897, vol. IV, parte I, recogido ahora en *Scritti minori*, II, Milano 1950, 11 s., sigue conservando un interés realmente sorprendente. Ejemplo característico de lo que digo en el texto, es el tema de la articulación de competencias delegadas a favor de los entes locales en los que tanto énfasis ha venido poniendo la legislación española en materia de planificación: cfr. tales planteamientos en el siguiente texto de F. FLEINER, en su "Derecho administrativo", trad. Alvarez Gendín, Barcelona 1933: "Los asuntos que mediante un lento proceso histórico se han considerado propios del municipio o de la entidad local... y que, por lo tanto, constituyen su fin esencial, forman el verdadero círculo de acción de las corporaciones (asuntos de la administración autónoma en sentido estricto). El Estado tiene, además, la facultad de encomendar a tales corporaciones autónomas ciertos asuntos administrativos de la competencia del Estado. En este caso, la corporación autónoma actúa como mandataria y en interés del Estado. Entonces, se habla de transferencia de un sector de actividad ("asuntos delegados"). Esta delegación de funciones necesita siempre hallarse autorizada por un precepto legal, en virtud del cual las entidades administrativas adquieren el derecho a que se efectúe aquélla: las atribuciones así delegadas no pueden retirarse por una simple revocación... los límites entre la esfera de acción propia y la delegada son confusos. En cada Estado deben de ser determinados, especialmente atendiendo a su desenvolvimiento histórico". Los ejemplos podrían realmente multiplicarse. No hace falta decir, por otra parte, que el problema de la descentralización es para nosotros, básicamente, un problema orgánico y no un problema de normas como lo fuera para el pensamiento de Kelsen y la escuela pura del derecho: vid. sobre ello entre nosotros, y con carácter general, el planteamiento que ya fue recogido por F. GARRIDO FALLA, en "Administración indirecta del Estado y descentralización funcional", Madrid 1950, 84 s., y J.A. GARCIA TREVILJANO, "Principios jurídicos de la organización administrativa", Madrid, 1957, 222 ss.

aún, comenzando por la determinación del concepto o del sentido mismo del tema...? Situación que, en definitiva, no hace sino acreditar hasta la evidencia su carácter polémico y conflictivo, derivado del dato eminentemente político que lo condiciona. "Es el de la centralización —escribiría don Adolfo Posada en 1923— tema inevitable en los tratados de derecho administrativo, discutido siempre por los teóricos de la política y por los políticos de acción, y que sigue y seguirá discutiéndose: cosa natural, toda vez que la centralización sintetiza o expresa uno de los criterios-tipo aplicados y aplicables a la gobernación de los pueblos. Y en España conserva su pleno valor doctrinal y práctico de problema esencial: las más hondas oposiciones políticas, las de más viva realidad, producen en el seno de la vida nacional alrededor de la centralización".

Ahora bien, si en épocas pasadas las contradicciones interpretativas surgían principalmente en orden al enjuiciamiento y a la valoración del tema que estudiamos, en el momento presente, diríamos, se plantean incidiendo, incluso, en relación con su propio concepto. Pues por una parte, existe una idea de descentralización que, en el fondo, todos sabemos muy de verdad lo que significa y requiere. Porque dígase lo que se diga, se sabe muy bien. Lo único que precisa es de su actualización y puesta en marcha. Pero, por otra, y valorando muy peyorativamente esta descentralización **tradicional**, está la **nueva descentralización**, la descentralización **bien entendida** —como aquello de la castidad bien entedida—, que además —y adoptándola como fórmula aislada—, se nos quiere presentar como la llave maestra con la que podemos abrir todo el futuro de nuestra organización político-administrativa: "fórmula... políticamente esperanzadora", tal y como textualmente se expresa la exposición de motivos del Proyecto LRL. Confusión y equívoco; acentuando, aun más todavía, cuando portavoces oficiales —u oficiosos— insisten y reiteran estas nuevas versiones de la descentralización, que generalmente tan poco aportan en una línea auténticamente descentra-

lizadora.

Bella y mítica palabra ésta de la descentralización muy frecuentemente vacía de operatividad y de contenido alguno. Porque además, ¡qué poco valen hoy las palabras; qué poco significan! Aumentando aún más este confusionismo, obsérvese, por ejemplo, cómo términos, que hace no pocos años estaban realmente proscritos entre nosotros —Cámara, interpelación parlamentaria, control judicial, regionalismo, derechos fundamentales, anticonstitucionalidad— aparecen hoy utilizados por todas partes, generalizados, al mismo tiempo que cada vez van teniendo menos sentido. ¿Por qué aquí, del mismo modo que no hay Estado democrático que quiera aparentar como dictadura y, sin embargo, todas las dictaduras quieren aparecer como democracias, por qué aquí, repito, no hay organización política descentralizada que quiera presentársenos como centralizada y, sin embargo, todos los Estados centralistas tienen un marcado afán en aparecer como organizaciones descentralizadas?

Y si del plano de los conceptos pasamos al del enjuiciamiento de la evolución a la que responden las organizaciones políticas en nuestros días, volvemos a encontrarnos, asimismo, con muy encontrados pareceres. Para unos, existe “un evidente movimiento centralizador” en todo el derecho comparado y, quizá excesivamente apegados a viejas fórmulas, señalan que las autonomías locales son cada vez menos compatibles con el Estado moderno; otros, por el contrario, insisten certeramente en que “en contra de lo que algunos pudieran pensar, el principio de la autonomía local se ha elevado a la categoría de apotegma político”, realzando las posibilidades actuales que las estructuras descentralizadas presentan para la ordenación política contemporánea.

Y los equívocos no terminan aquí. Porque el carácter polémico de la descentralización se acentúa aún más al ver las distintas y contradictorias posicio-

nes doctrinales sustentadas al efecto. Con frecuencia, nada de operativo y concreto existía en ellas; desde un punto de vista jurídico: muy frecuentemente, vaguedades, abstracciones. El mejor procedimiento para privar de operatividad alguna al tema de la descentralización fue, aun defendiéndolo, vaciarle de contenido.

Esto fue, además, lo que prácticamente ocurrió entre nosotros, en un planteamiento estrictamente formalista de las administraciones locales, como el que en el sistema español presenta y ha presentado siempre el régimen local, con muy contadas, con contadísimas excepciones. Es triste confesarlo, pero, tal y como señalé en otra ocasión,³ me parece que la verdad es ésta. Entre nosotros, todo el sistema del régimen local positivo ha constituido siempre una pura entelequia, auténtica abstracción, vivificada más por deseos y justas aspiraciones, que por realidades efectivamente operantes. La observación ya formulada por Javier de Burgos 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 sacrílega 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?”.

³ Me refiero a mi trabajo “Presupuestos políticos del régimen local”, en *Rev. Admón. Púb.*, 43, 9 ss, algunas de cuyas ideas reitero en estas páginas. La amable reconvención que, por entenderlo excesivamente pesimista, me formulara el maestro JORDANA DE POZAS, no me parece que invalide la postura mantenida. Sobre el punto concreto de la representatividad, suscribo igualmente el muy sugestivo trabajo de J.M. ROQUEIRA OLIVER, “El sistema representativo municipal”, en *Problemas políticos de la vida local*, Madrid 1965, V. 59 ss.

Poca tradición práctica —y menos aun realidad presente— hay en nuestro país acerca de lo que el régimen local y la descentralización significan y pueden significar. Tampoco ha habido en el país —y el dato me parece del mayor interés— una auténtica conciencia ciudadana en tal sentido, salvo en las regiones forales y en experiencias muy concretas, frustradas sin embargo casi todas ellas. Unase a ello también un dato del que es preciso sacar todas sus consecuencias. Salvo excepciones históricas muy concretas, la descentralización fue casi siempre bandera y proclama de quienes no ocupaban el poder.⁴ Que al ocuparlo, pasarían a adoptar una actitud radicalmente distinta; una actitud profundamente centralizadora. La historia del tema a lo largo de toda la restauración es aleccionadora en tal sentido. Se dirá, si se quiere, que la política es el arte de lo posible. No entro en ello. Pero la autonomía o el regionalismo que de este modo podían defenderse, no eran en tales casos sino simples técnicas operativas para aumentar una posible clientela política; esquemas y principios que pasarían a ser olvidados muy poco después. ¡Qué difícil es, ciertamente, ser descentralizador desde el poder!

2. No me parece necesario insistir en la tan frecuente toma de posición por parte de la doctrina en relación con el tema que nos ocupa. Pros y contras; defensa y crítica. Toda una auténtica maraña de juicios, que más que resultados de una valoración, aparecen determinados, en su mayor parte, por las posiciones apriorísticas de las que se partía. Actitudes abstractas, en muchos casos, puramente especulativas, sin conexión efectiva con las circunstancias

⁴Cfr., por ejemplo, sobre ello ODILON-BARROT, "De la centralización", ed. castellana, Madrid 1869, 8 s., donde expresamente refiere cómo en Francia, bajo la restauración, "se viera... a realistas y liberales atacarse alternativamente y proponer la libertad de los ayuntamientos y provincias, según estaban en el poder o en la oposición". Recientemente, PALAZZOLI ha insistido también, con acierto, en el carácter táctico que el tema presenta muy frecuentemente, como instrumento de la conquista del poder pensando en la periferia.

reales. También, y con frecuencia, actitudes doctrinales totalmente incompatibles, por su propio partidismo, con la ponderación requerida en el enjuiciamiento de los fenómenos analizados. Para unos, el colmo de los males; para otros, la panacea, el remedio de todos los problemas. Las referencias podrían ser en este punto interminables. Permítaseme que, como auténtica y verdadera excepción a todo este conjunto de planteamientos, traiga aquí, expresamente, una vez más, el juicio que al respecto formulara Santi Romano en las páginas a la que antes aludía. Es, desde luego, difícil condensar en tan pocas líneas todo el conjunto de problemas y cuestiones que él encierra, sobre los que además, tantos ríos de tinta han corrido:

I vantaggi del decentramento, quali sono messi comunemente in luce, sarebbero i seguenti: anzi tutto una maggiore conoscenza degli affari da parte dei pubblici funzionari che dovrebbero prevedervi, una maggiore celerità e, quindi, anche un risparmio economico nel disbrigo delle funzioni relative, una maggiore autorità degli organi locali, i quali apparirebbero dotati di poteri propri, non già strumenti della volontà altrui. Si aggiunga a ciò, specie per quanto riguarda il decentramento autarchico, una diminuzione negli abusi e nelle partigianerie, qualora però si avesse una giustizia amministrativa bene organizzata, altrimenti, e ne abbiamo le prove in Italia, l'amministrazione a base di decentramento ha questi difetti molto più accentuati che non quella accentrata. Inoltre col decentramento si otterrebbe, specie per quanto riguarda le amministrazioni comunali e le istituzionali, un maggiore sviluppo nello spirito di iniziativa dei cittadini ed una palestra adatta ad educarli alla vita politica.

I vantaggi dell'accenramento si ridurrebbero ad una maggiore unità ed uniformità della pubblica amministrazione che, specie negli Stati di formazione recente, che o non hanno delle tradizioni

amministrative o non posseggono, come la Francia, une costituzione talmente forte da resistere agli urti del partiti, può in taluni momenti impedire la disgregazione dello Stato modesimo e salvarlo dall'anarchia in cui altrimenti cadrebbe se all'instabilità delle forme politiche e de governi non facesse argine una grande fermezza nell'amministrazione propriamente detta.

Estamos ya enjuiciando: valorando la descentralización. Pues bien, en este punto me parece que es necesario tener las ideas muy claras. Personalmente —y por razones que, mejor o peor, trataré de exponer a lo largo de estas páginas— entiendo que la descentralización es en nuestros días la alternativa más válida y consistente para afrontar el tema de la crisis del Estado. También, para llevar a cabo una democratización sustantiva y no puramente formal de las propias estructuras políticas y administrativas. Todo ello, claro es, sin perjuicio de lo que pueda significar en orden al reconocimiento y sanción de determinadas realidades sociales que, guste o no, están allí con sus peculiaridades, con sus características diferenciadoras.

Ahora bien, si todo esto es cierto, no lo es menos tampoco el carácter profundamente relativo que, en función del tiempo y del espacio, tienen las fórmulas jurídicas de organización política. Quiero con esto, ni más ni menos, que salir al paso del enjuiciamiento, por principio peyorativo, acerca del papel histórico que la centralización pudo representar en épocas pasadas; de modo principal, en los países del llamado régimen administrativo. Frente a situaciones de privilegio y de desigualdad, fue la centralización la gran bandera de los derechos fundamentales y de las libertades públicas; incluso, la bandera de la revolución. La centralización estuvo directamente unida tanto al dogma de la voluntad general como al principio de igualdad. Por su parte, los estudios de García de Enterría sobre este tema, creo que me ahorran mayor comentario. Piénsese, por ejemplo, cómo fue el reaccionarismo de la restauración francesa el que

agitó desde su llegada la bandera de las libertades locales frente al sistema napoleónico, resultado directo, en este punto, de la propia revolución; y serán los legitimistas los que ataquen la uniformidad y el centralismo, postulando un retorno a fórmulas autonomistas anteriores que, como el propio García de Enterría señala, se une entonces al intento de consagrar una descentralización política en provecho de la influencia local del gran propietario o del clero. Nuestra propia historia nos permite llegar también a conclusiones del todo semejantes.⁵

La centralización fue, pues, requerida como medida necesaria e insustituible para llevar a cabo la modificación de determinadas estructuras políticas y sociales. El arrumbamiento definitivo de los esquemas gremiales y locales del antiguo régimen fue resultado directo de la centralización. No puede negarse. De ahí, que no creo en un enjuiciamiento histórico del tema, en base a esa añoranza sistemática de épocas pasadas, que tanto echan de menos los actuales maurrasianos. Más todavía; recuérdese cómo incluso en fechas muy posteriores, el propio fortalecimiento del poder federal en Estados Unidos de Norteamérica, a costa de la autonomía de los propios Estados federales, fue un *progresivo resultado*, tras un largo proceso de enfrentamiento con los "notables" locales, anclados en unos esquemas de privilegio y bastiones prácticamente inexpugnables frente a cualquier acción de reforma o de modificación del *statu quo* establecido. En todos estos supuestos, dirá el propio don Adolfo

⁵ Nos remitimos a la parte histórica de esta obra, en la que con detalle analizamos este punto que, desde luego, es preciso concretar sólo al primer período del XIX: esto es, cuando aún están realmente vivos y significan algo los postulados revolucionarios de Cádiz. Como dato significativo por demás, recojamos el que refiere autor tan poco sospechoso como Sánchez Toca, al referir el arrebato de la profunda reacción antifuerista que en el País Vasco promovieran los movimientos liberales de comienzo de siglo, llegando, incluso, a quemar solemnemente en acto público un libro de los tueros.

Posada, el Estado centralizado fue el mejor instrumento de la democracia.⁶

Condicionamiento histórico del tema, decimos. Consecuentemente, necesidad de su encuadramiento actual. Y es aquí donde, como corolario insustituible, aparece —como apareció, como debió aparecer ya, hace tantísimos años— el valor actual de la descentralización y donde cobra su verdadero sentido. Ciento cincuenta años de centralismo han podido servir más que cumplidamente para rectificar determinado tipo de estructuras sociales y políticas. Y también para crear otras, consecuencia del mismo fenómeno centralizador, agravada aún más en aquellos países en los que, como el nuestro, la centralización se llevó a cabo en todos los órdenes. Vigencia, pues, de unas determinadas soluciones. Este es el tema. Y en él vemos la apremiante necesidad que se siente de la rectificación sustancial de los actuales esquemas centralizadores. Y ello en el bien entendido de que si fueron exigencias políticas las que impusieron fórmulas jurídicas de carácter centralizador, son también exigencias de la misma naturaleza las que obligan a una reconsideración del tema; a su radical replanteamiento. En el mundo del derecho, tal y como he indicado, los valores, y de modo muy fundamental los estrictamente organizativos, son esencialmente históricos. De ahí, que hoy, con un signo totalmente distinto a como anteriormente se presentarían, el Estado para su más

efectiva gestión, y el ciudadano para su mayor participación, exijan y requieran el abandono de los esquemas centralizadores, para situarse en un sistema efectivamente pluralista, tanto desde el punto de vista corporativo como desde el territorial.

3. Una idea básica me parece necesario recordar ahora. Y ello porque no obstante haber sido muy frecuentemente reiterada, no lo es menos su olvido, así como el de las condiciones y exigencias que requiere. Me refiero, casi no hace falta decirlo, a que el tema de la descentralización, con los mil matices y fórmulas que presenta, no puede plantearse de modo aislado e independiente. Forma parte del régimen político del país. De ahí, que sea necesario plantearlo en base a "la armonía general de todas las instituciones...", en sus profundos nexos, en su relación con los propios poderes centrales, con la efectividad de los mismos" (Maranini). No puede llevarse a cabo un planteamiento u ordenamiento de las administraciones locales, desconociendo o no teniendo en cuenta las estructuras mismas de la administración estatal. La descentralización es y será siempre una política global: jamás formulaciones aisladas, esporádicas o saltuarias. Haber olvidado esto es lo que explica el fracaso de los reiterados y frecuentes intentos de llevar a cabo una posible reforma política, pero incidiendo exclusivamente en el esquema de las administraciones locales. Explica, digo, un fracaso. Pero justifica también, y muy cumplidamente, todo tipo de escepticismos y de celos frente a planteamientos de este tipo. Vedar, por ejemplo, cualquier participación política en las instancias superiores del poder, para esbozarla únicamente en el seno de las administraciones locales. Participación, responsabilidad política, democracia, autogobierno ciudadano, son conceptos que malamente pueden hacerse realidad en y para las administraciones locales, al margen de su efectivo reconocimiento en la comunidad política por esencia, que es la del Estado. Se trata de una exigencia que conviene afirmar con toda radicalidad, frente a esa auténtica y reiterada constante, que ya denunciara Posada al enjuiciar el

⁶ La afirmación última es textualmente de don ADOLFO POSADA, "Tratado de derecho administrativo", Madrid 1923, 342, que se refiere, por ejemplo, a la obra del presidente Wilson, "La nueva libertad", en la que al analizar la insuficiencia de la ley o, incluso, de la represión judicial en orden a las exigencias de la justicia, postula "una inteligencia directa entre el público y el ejecutivo, a fin de destruir la nueva esclavitud y fundar la nueva libertad, es decir, que es preciso una fuerte centralización ejecutiva..." La posición de Roosevelt y su victoria con la política del *New Deal* significó en gran parte, como es sabido, la supresión de reductos exentos a la acción del poder federal, amparados en la casi absoluta independencia de los distintos Estados.

proyecto de Maura, y que pretende alcanzar “una renovación de la estructura política, para sanearla en sus cimientos; encauzar la vida del Estado... sin tocar, claro está, de veras, las bases más hondas del vivir social”.

Descentralización, pues, como política global. Junto a ello, señalemos una segunda nota, también esencial para el correcto planteamiento del tema. Y hagámoslo con palabras de Forsthoff: “Centralización, descentralización, no designan situaciones, ordenamientos existentes, sino principios y tendencias por los que se guían las estructuras de la administración; implican, pues, direcciones...”. Es esto en lo que ahora quiero insistir; la descentralización como tendencias; y como tendencia operativa que impone y establece una determinada línea de actuación. No hay situaciones cerradas, estáticas. No hay principios únicos. La descentralización no opera en abstracto, sino como resultado de la incidencia de toda una serie de circunstancias metajurídicas, que son las que en última instancia determinan su realidad. Fleiner notó ya la imposibilidad de establecer unos principios de validez general. Es la perspectiva fundamentalmente dinámica y pragmática, la que debe asumirse al afrontar el tema.

Dos consecuencias principales se deducen de ello. En primer lugar, la de que el concepto de autonomía, sustancialmente unido al de la descentralización —es causa y consecuencia a la vez—, no expresa una realidad ya establecida y de perfiles fijos, sino que refiere situaciones integradas por un sinfín de matices y de facetas, por una serie de parcelas, de relaciones y de posibilidades, de cuyo conjunto resulta después la realidad misma que la autonomía representa. Es así como, desde esta visión microscópica y particularizada, se sitúa el tema en una tensión constante, eminentemente dinámica, de avance o de retroceso. Una tensión que se ejerce no sobre términos o ideas abstractas, sino sobre posibilidades sectoriales, particulares, fiscalizables por los tribunales, y que son las que,

en definitiva, determinan las efectivas funciones reales de las distintas administraciones locales y, consecuentemente, el ámbito efectivo de esa autonomía, cuyo marco puede estar normativamente reconocido.⁷

Hablaba antes de los condicionamientos históricos. Surge ahora la segunda cuestión a tratar derivada de ese entendimiento de la descentralización como tendencia, y que no es otra que la de la necesidad de plantear el tema desde situaciones muy concretas y determinadas. Condicionamiento espacial.

En tal sentido, y aunque manifiestamente incompleta, es desde luego cierta la observación, tantas veces hecha por los defensores a ultranza del centralismo, de referir las técnicas que en algunos Estados se observan para consolidar el poder central. Dos ejemplos muy característicos pueden citarse en tal sentido: el de los Estados Unidos de Norteamérica y el de la República Federal Alemana. En estos casos, resulta realmente curiosa la cantidad de técnicas jurídicas que es preciso traer a colación, siempre dentro de un marco constitucional federal, para llevar a cabo ese necesario y conveniente fortalecimiento del poder central. Técnicas de habilitación; cláusulas implícitas de atribución de potestades; ejercicio de competencias sobre la base de otras que ya están expresamente atribuidas, etc., etc. Ahora bien, si todo esto es cierto, a la hora de pretender concluir con un posible juicio de carácter general, en modo alguno puede olvidarse la situación de la que en tales casos se parte: una “estructura federal arraigada y tradicional”, de descentralización a ultranza, llamémosla así, que es la que en su caso impone esas determinadas rectificaciones. Se trata de un elemento de referencia realmente

⁷El planteamiento expuesto creo que tiene una indudable trascendencia práctica y juega de modo fundamental en la confrontación concreta que del principio de autonomía, sancionado, por ejemplo, en las normas constitucionales, llevan a cabo los tribunales de justicia. Vid. sobre ello expresamente STERN-PUETTNER, “Die Gemeindeunirrschaft”, Stuttgart 1965.

imprescindible, como lo es también aquel otro que se precisa en relación con lo que refiere Loewenstein, al señalar la reserva que los Estados recientemente creados han adoptado frente a las fórmulas federales o descentralizadas. Las conclusiones que en tal sentido expone Miguel Herrero acerca de las tareas concretas que esa nueva independencia viene a importar, son realmente explicativas de esa reserva: un fenómeno que ni puede generalizarse ni permite tampoco extrapolar conclusión alguna.

Esto es, pues, en lo que me interesa insistir. Descentralización como tendencia; y descentralización desde situaciones en las que la solución contraria resulta ya en estos momentos insostenible. Países como el nuestro, en el que se ha conocido no sólo una necesaria fase centralizadora, sino también, y hasta la saciedad, todos sus excesos, "n'ont plus rien à attendre d'un renforcement de la centralisation", escribe E. Mounier, quien añade: "C'est maintennat au contraire qu'ayant débarrassé les réalités locales des substructures féodales, ils peuvent, sans abandonner des bien faits d'une certaine universalité acquise, desserrer le pouvoir sur les réalités concrètes de la nation".

Esta es la situación. Una situación en la que, prácticamente, resulta imposible constatar, en un plano operativo y real, la más mínima autonomía de las entidades locales: todo converge en el centro. Las recientes obras de J.F. Gravier y del Club Jean Moulin, aportan a este respecto una serie de datos que, si bien referidos a Francia, tienen también plena validez para nosotros. Hablan los autores citados de los resultados del cuasi monopolio que París se ha arrogado en casi todas las ramas de la actividad nacional: "una capital extenuante y despilfarradora, y provincias enteras esterilizadas por el éxodo de los técnicos y de los capitales; campos atrasados y subprefecturas muertas de tedio. La indiferencia de la opinión, el aislamiento de los intelectuales, y sobre todo, la extraordinaria reducción de un medio político en el que

todo se hace y se deshace entre quinientas personas, son, en gran parte, fenómenos congestivos. Todas las empresas y todas las catástrofes de la historia nacional —comprendidos los trabajos del barón de Haussmann y la filoxera— han engordado a la capital a expensas del resto del país". Es ésta la situación que, con todo su significado, constatamos también entre nosotros. Que en lo que se refiere a decidir, Madrid lo decide todo. Y constatamos esa situación, digo, al margen de suspicacias regionalistas o de una interminable referencia anecdótica, que puede ir desde la orquesta nacional, a una escuela de ingenieros navales establecida en medio de una meseta, referencias cuyo valor es realmente concluyente en orden a lo que expresan y significan. No divaguemos, sin embargo. Hablemos con palabras de un gran jurista: "Seguimos una política administrativa totalmente desaconsejable. Más que darnos con la cabeza contra un muro, hemos construido expreso el muro, para rompernos luego la cabeza contra él. Marchando contra nuestras tradiciones, contra nuestro verdadero espíritu nacional y contra la más elemental convivencia, en treinta y cinco años hemos tratado de sofocar de todos los modos las autonomías locales, creando artificialmente un centro único del que emana toda la fuerza política. Todo parte de él: allí es donde todo se crea o se destruye. Hemos hecho de Madrid una especie de Meca, hacia la que todo buen español debe dirigirse en sus deseos y en sus plegarias. Madrid, el centro de todos los órganos directivos de nuestra administración...; en Madrid la solución de cualquier problema, por minúsculo que sea. Todo a Madrid y desde luego es un verdadero milagro que no hayan tratado de llevar también la catedral de León o la Giralda de Sevilla".

No parece que este texto requiera mayor comentario; nadie negará que, con perfiles definidos por demás, expresa una situación real y cierta; una situación de plena e indiscutible actualidad... El lector me perdonará, sin embargo, el trastocamiento que me he

permitido realizar. Las palabras transcritas son reproducción literal de un texto de 1895 de V.E. Orlando, referido a Italia, donde, por otra parte, una cierta centralización podía ser explicable en aquellos momentos. Madrid por Roma y de lo que el autor se maravilla que aún no hayan trasladado es el **Duomo** de Monreale o el **Campanile** del Giotto. ¡Pero es todo tan igual...! Valga, pues, la transcripción realizada para enjuiciar con las palabras recogidas nuestra situación actual. Creciente y reiterada centralización a la que nos vemos sometidos, y que constituye realmente un mal grave y profundo de todo el país. Todo ha de venir del centro: incluso, dentro de la propia administración del Estado, será siempre el ministerio de turno el que resuelve, el que tenga que adoptar la decisión oportuna, por mínima que sea. Pero es que, además, todo hay que pedirlo como favor y como gracia. Curioso peregrinar el de nuestros alcaldes, convertidos en mendicantes gestores más que en rectores de la vida municipal de sus ciudades. Lo he señalado ya en distintas ocasiones. Al reiterarlo ahora, permítaseme que lo haga con la descripción gráfica y desenfadada, cierta por demás, que nos hace el Club Jean Moulin: Alcaldes: "su magistratura consiste toda en gestiones. No se le pide a un alcalde que sepa administrar su municipio, sino que sea hábil en entrometerse cerca de las autoridades más o menos ocultas que disponen de los subsidios o de las prioridades; que almuerce de vez en cuando con un ministro, que importune a los jefes de gabinete y que asedie las oficinas...". "Ya lo hemos dicho —se lee poco después—, el alcalde y el consejo municipal administran muy poco: interceden...". Y todo además perfectamente coherente; perfectamente trabado a la hora del gracioso otorgamiento; autorizaciones, permisos, aprobaciones y mil técnicas semejantes, que constituyen una auténtica maraña de controles de todo tipo. El Estado, diríamos, tiene como un cierto temor a que el poder se le escape de las manos.

4. El tema que estudiamos tiene en nuestros días una trascendencia que es preciso valorar en el marco

exacto del momento actual. Y digo esto porque si antes afirmaba que el sentimiento descentralizador sólo había existido históricamente en regiones muy concretas del país, hoy sin embargo, con todas las diferencias y matices que se quiera, aparece justificadamente generalizado hasta extremos impensables. Es algo que está allí. En parte, como lógica consecuencia, como reacción a los planteamientos centralizadores existentes, cada vez más acentuados. Pero en parte también, como resultado de una mayor conciencia de lo que la descentralización significa y representa. Esta es la cuestión. La descentralización, pues, como alternativa.

Ahora bien, que nadie piense que la meta expuesta puede alcanzarse, sin más, mediante la simple consolidación de las organizaciones locales presentes. Es algo que ya inicialmente conviene tener muy claro, ante la casi absoluta inservibilidad de las actuales; al menos, tal y como en el presente están planteadas. Necesidad de proceder a su nueva estructuración, comenzando por sus propios límites territoriales, para terminar incidiendo en su propia organización. Reestructuración, que exige también un nuevo orden institucional, que comprenda desde el barrio de la gran ciudad a la región o a la comarca. Bien entendido, además, que en este punto debe evitarse caer en un pluralismo anárquico y desconcertante. G. Dossetti salió ya al paso de un posible planteamiento de este tipo: reconocimiento, sí, de las administraciones no estatales, pero que para que sea auténtico, legítimo, realmente operante y para que en ningún momento provoque reacciones innecesarias, es preciso que no conduzca a reconocer como esencial aquello que no lo sea y que opere también de modo jerárquico, no sólo en cuanto a la individualización misma de esas entidades, sino en cuanto al contenido y a las funciones que deban desempeñar. Reordenación de las entidades locales; y ello en el bien entendido de que, como ha señalado Friedrich, a menos que "se adapten", perderán probablemente la batalla contra la "autoridad". La alternativa que en términos realmente imperiosos

formula sobre este punto el Informe Redcliffe Maud es también aleccionadora en orden a las posibilidades que, en su reestructuración, se juega el futuro del régimen local.

En modo alguno se me ocultan los reparos y dificultades que las tesis propuestas pueden encerrar. Quede esto bien claro. Las hay, en primer lugar, del hecho frecuente de que problemas y soluciones planteadas desde la esfera concreta de la ciudad o de la comarca, son a veces formulados de modo excesivamente unilateral, sin la necesaria y requerida amplitud. Se trata de una observación cierta que, sin embargo, lo que a mi modo de ver encierra es, fundamentalmente, una cuestión de madurez política. En tal sentido, no parece que el Estado centralizador haya ayudado lo más mínimo a que las comunidades locales la alcancen. Porque está todavía por demostrar que un auténtico robustecimiento de los poderes locales no implique un cambio en la orientación que hoy les caracteriza. El ejemplo que entre nosotros mismos ofrecen aquellas administraciones locales que han gozado de un mayor grado de autonomía, es ya bien significativo: el cabildo en Tenerife o la diputación en Navarra, son realmente mucho más, significan algo, que realmente no representan en sus respectivas provincias, ni la diputación de Castellón ni la de Sevilla.

Preciso es recordar también cómo la centralización se ha justificado, muy frecuentemente, como fórmula que en cierto modo permitiera liberar la acción pública del influjo de los grupos y de los notables locales, presentándola a este respecto con una mayor independencia y objetividad. Se trata de un problema real que tampoco conviene olvidar. Si hubiera dependido del ayuntamiento de Barcelona, Cerdá nunca hubiera hecho el ensanche de la ciudad; y en lo que dependió quedó después totalmente adulterado. El propio espectáculo que hoy ofrecen muchos ayuntamientos, oponiéndose a la catalogación monumental de parte de sus ciudades es, aparte de lamenta-

ble, indiciario de una situación cierta que conviene tener presente. ¿Cuántas zonas verdes no hubieran desaparecido de nuestras ciudades, por lo que de los ayuntamientos hubiera dependido? Aunque muy tímida, creo que el consejo de Estado podría darnos una respuesta bastante clara a la pregunta anterior. Ahora bien, no obstante todo lo que se diga en el sentido expuesto, lo que no está dicho es que esos grupos no operen también, incluso, con mayor eficacia y profundidad, a nivel de la administración central. Esto es lo que hay que demostrar. Operan con otras técnicas y en otros campos. Esta es la única diferencia cierta. En un caso, lograrán la modificación del trazado de una calle; en el otro, de una autopista. “Los intereses, grandes y pequeños, entran tanto por el techo como por las ventanas. Su poder depende menos de la ordenación de los servicios públicos que del sistema económico”. Y es, en todo caso, la salvaguarda y defensa del poder político la que hay que cuidar y vigilar. ¿Es que el Estado —se pregunta don Adolfo Posada— se sustrae al influjo de las organizaciones económicas y sindicales? Más todavía: personalmente, pienso que en el momento actual de desarrollo económico del país, esa incidencia en las esferas centrales opera con mucha mayor virtualidad y en ámbitos mucho más complejos y determinantes. Pero es que, además, la tesis aquí postulada, en modo alguno es obstáculo para el establecimiento de un eficaz sistema de controles por parte del Estado sobre lo actuado por las otras administraciones públicas, de forma de preservar su actuación, en la medida de lo posible del influjo de los “notables” —o de las inmobiliarias— locales. Controles que en algunos puntos —materia fiscal y urbanística, por ejemplo— parecen más que necesarios; de todos modos, sobre este último punto volveré más adelante.

Pero es que, además, la situación centralizadora resulta también realmente contradictoria, incluso en los esquemas políticos de democracia formal. Al señalar esto, no descubro realmente nada nuevo. Transcribo de Odilón-Barrot un texto de 1869: “Pues a este

pueblo —dice— que puede improvisar todo un gobierno en veinticuatro horas, lo declararéis completamente incapaz de proveer al arreglo cotidiano de su casa. Incurriendo en la más extraña contradicción, los mismos gobiernos que ha formado en sus entrañas son los que se atreven a prohibirle la gestión de sus más insignificantes asuntos. Confesarán que tienen el derecho de elegir la cabeza del Estado, y rehusarán el de nombrar su alcalde; le negarán la aptitud necesaria para reparar el campanario de su parroquia o arreglar el aprovechamiento de la leña y la yerba de sus propios, y le concederán, por ejemplo, la de votar la anexión de su país a otro extranjero; esto es, la enajenación de su misma patria para ellos y para su posteridad. Rebajar al pueblo hasta la humillación o exaltarlo hasta la imprudencia, es la práctica usada por los gobiernos centralizadores nacidos de nuestras revoluciones". Y que no se diga, que no se hable del desinterés de los vecindarios en los asuntos locales. Es cierto que, en ocasiones, serán realmente reacios a "imponerse ellos mismos contribuciones para tener mejores escuelas, porque prefieren que el Estado les obligue a pagar impuestos, contra los que pueden indignarse, quejándose además de la penuria de sus escuelas". Todas estas, sin embargo, son situaciones que no son sino consecuencia de ese fomentado interés en acentuar el desinterés... Pero, dejémosles de verdad a los vecindarios que, en determinados asuntos, se administren realmente, y veremos si tal desinterés existe... Porque muchas veces son precisamente las grandes determinaciones del Estado las que les quedan efectivamente lejanas, al no afectarles de modo inmediato a sus situaciones personales. Pero, ¿desinterés en la ordenación de sus ciudades, en el sistema de los transportes y de centros asistenciales y sanitarios que han de utilizar, en las escuelas, en el régimen de los mercados, en la existencia o no de puestos de trabajo o en la ordenación misma de la región en la que viven? Seamos un poco serios y no formulemos valoraciones tan inexactas e inconscientes como la que ha quedado expuesta, contra las que, en fecha reciente.

Ramón Martín Mateo ha reaccionado ya entre nosotros con toda brillantez.

De todos modos, el gran mito de la centralización es el del valor que actualmente ofrece en orden a la igualdad en la solución de los problemas planteados. Virtud unificadora también, según se dice, en orden a evitar los posibles peligros que para la unidad del Estado puede suponer una organización descentralizadora. Señalemos el tema, así como la falacia de tan tópicas argumentaciones. Que es totalmente inexacto el que la uniformidad que postula el centralismo conduzca a la unidad. Conducirá, si se quiere, a una situación que formal, aparente, ficticia y de modo totalmente ajeno a la realidad de la propia vida nacional, podrá presentárenos como más o menos uniforme. Pero nunca a una unidad real. Porque, ¿no es precisamente el Estado centralizador el que "aplastando todos los síntomas de vida independiente fomenta una anarquía larvada y engendra separatismos latentes, separatismos sociales, por cierto, mucho más que geográficos? La unidad nacional exige que los cambios se produzcan a través de las instituciones. Para que éstas cumplan su función unificadora, es preciso que no sean, ellas mismas, exteriores, ajenas a la colectividad". Los efectos reales del centralismo son incluso los contrarios: "La unidad nacional —se ha escrito con razón— no es una fusión mística. Se basa en comunidades concretas". Unas comunidades que la centralización contribuye precisamente a aniquilar. El autogobierno vigoroso de las comunidades locales es, como ha escrito Friedrich, una gran fuente de fortaleza para todo orden político no totalitario. La descentralización, pues, como auténticamente impulsora de la propia vida nacional.

Pero vayamos también con el segundo de los puntos indicados. Descentralización, ¿peligro para la unidad del Estado? Es preciso ser muy claros. No niego, claro es, que al socaire de movimientos descentralizadores pueda haber intentos secesionistas. Esto es cierto. Conviene precisar, sin embargo: a) Que no

pueden confundirse con tales intentos las lógicas y justificadas aspiraciones al reconocimiento expreso y diferenciado de unas determinadas realidades históricas, culturales, etc., con las consecuencias que tal reconocimiento comporta. Hay a este respecto un mantenido e intencionado equívoco que viene reiterándose constantemente, de forma realmente alienante. Su inconsistencia no merecería mayor consideración, si no fuera porque se trata de hechos ciertos, de actitudes y equívocos que, aunque incomprensibles, están allí. Recordemos, sin ir más lejos, las magníficas discusiones habidas en las Cortes al discutir en la Ley de Educación el tema de la enseñanza en idiomas distintos al castellano. b) Jamás los principios de unidad del Estado y del propio sentimiento de la vida nacional se han visto cuestionados por postular y llevar a cabo una organización descentralizada. ¿O es que el hamburgués no se siente tan alemán como el bávaro? ¿O tan italiano el bolognés como el napolitano? Habrá sí, las diferencias, incluso, las suspicacias que se quiera, derivadas fundamentalmente de un determinado sistema económico, pero creo que una estructura descentralizada ni altera ni menoscaba el propio sentido de la vida nacional que, contrariamente, peligra mucho más con los planteamientos formal y aparentemente uniformes a que antes me he referido, y que la centralización consagra. Pero es que hay más: al postular una ordenación administrativa descentralizada, en ningún momento se postula un debilitamiento de la estructura del Estado. ¿Quién lo ha dicho? Una vez más, estamos frente a ese intencionado confucionismo que tan poco ayuda a un sereno y objetivo planteamiento de estos temas. ¿O es que peligra la estructura del Estado porque, por ejemplo, las diputaciones recauden y reciban parte de los impuestos que hoy corresponden a aquél, y construyan sus carreteras, abastezcan de agua a los pueblos de la provincia u ordenen sus riquezas artísticas, culturales o monumentales? Poco consistente habría de ser una estructura política que con ello peligrara...

cierto énfasis frente al equívoco que argumentos de este tipo significan. Y ello porque, como se ha dicho, no sólo no se discute en ningún momento el que la ordenación fundamental de la actividad política, social y económica debe corresponder al Estado, sino también porque éste debe jugar un papel básico y fundamental en orden a la promoción, control, vigilancia y tutela de esa misma gestión descentralizada. É insisto: un papel básico y fundamental. Es un hecho cierto, por ejemplo, que históricamente jamás se han visto más depauperados nuestros montes municipales que cuando los ayuntamientos gozaban de una absoluta autonomía en la explotación de los mismos. Interesaba el rendimiento inmediato, el flujo renovador de unos determinados ingresos en las arcas municipales durante una determinada gestión, etc., etc. ¿Piensa alguien que tratar de poner veda a esto sea realmente atentar contra la autonomía municipal? Los ejemplos podrían multiplicarse. A la megalomanía de alcaldes que buscan todos los entresijos para imponer nuevos arbitrios y tributos, la sombra, en este caso benéfica, del Ministerio de Hacienda, merece toda la simpatía de los vecinos de ese mismo municipio. Pocas materias tan locales, tan regionales, como el urbanismo. Pero ¿no aparece aquí, por la especialidad misma del tema, tan sensible a las influencias próximas, la necesidad de un control —de legalidad y de oportunidad— de lo actuado por las administraciones inferiores? En este punto, creo que la línea de actuación del Ministerio de la Vivienda ha sido mucho más coherente en orden a la defensa de las zonas verdes, al respeto de las normas urbanísticas, etc., etc., que no la de las administraciones locales.

Una lección, de la que deben sacarse todas las consecuencias y que, no obstante, y de modo un tanto inexplicable, parece haber olvidado el proyecto de reforma de la Ley del Suelo. ¿Ha leído alguien, entre líneas, las bases de las convocatorias formuladas en ocasiones por nuestras administraciones locales en ejercicio de su propia autonomía, para el reclutamiento de sus funcionarios? ¿No parece que sólo

falta el nombre y el apellido? ¿Es preciso seguir? Por otra parte, ¿quién determina el destino del aprovechamiento de las aguas del Ebro? Porque los de Navarra, Huesca y Lérida nos quedaríamos con todos los recursos de buen número de sus afluentes, que, por otra parte, buena falta nos hacen... Que nadie niega, por tanto, la necesidad de una administración del Estado, ordenadora y fiscalizadora.

No puede sostenerse, pues, con el mínimo de seriedad exigible, que la descentralización, al postular una firme y progresiva descongestión de las funciones del Estado, mediante el desarrollo de los poderes locales, cuarteo o debilita lo más mínimo la estructura orgánica y funcional de aquél. La descentralización no pretende crear parcelas ni reductos exentos. Antes, por el contrario, consolida las distintas comunidades concretas que, debidamente conjuntadas y ensambladas, realzan por ello mismo el valor del conjunto. También aquí, una vez más, el juicio de don Adolfo Posada cobra todo su valor, al precisar en términos inequívocos cómo la descentralización "no implica, en manera alguna, por modo necesario, la debilitación de las fuerzas nacionales, sino más bien debe suponer lo contrario. Una fuerte cooperación local ofrecerá, a la larga, el más adecuado ambiente para despertar el espíritu cívico, condición precisa para que pueda producirse una vida nacional intensa y vigorosa". Un Estado será fuerte o no, no porque presente una organización centralizada o descentralizada. Son cosas totalmente distintas. Que sostener valoraciones del tipo de la que comentamos es algo tan inconsistente, que no merecería la más mínima atención, a no ser por la inexplicable y equívoca insistencia con la que se repiten tales enunciados.

Algo más querría añadir ahora para concluir este apartado. Me referí antes a la descentralización como tendencia; igualmente, a la descentralización como alternativa. Preciso es plantear también el tema de la descentralización como riesgo. Es aquí donde las palabras de Friedrich antes citadas cobran todo su verda-

dero valor y significado: los poderes locales no deben perder su batalla contra la autoridad. Y para ello, para no perderla, deben presentársela, sí, en el terreno de la tensión y de la lucha política; pero, también, en el terreno de la razón y de la lógica consecuencia con los postulados que defienden. Porque es en ellos donde la descentralización se juega precisamente su futuro. En este punto es preciso plantear dos cuestiones fundamentales con toda claridad.

En primer lugar, y como ya hemos indicado, descentralización supone, básicamente, cesión de poderes. Y cesión de poderes, según peculiaridades y características reales. Esto es cierto. Ahora bien, a lo que en modo alguno puede ni debe servir de base la descentralización es para crear zonas o ciudadanos de clases distintas, a los que habría que ordenar según la correspondiente clasificación ferroviaria. Heterogeneidad y variedad no pueden configurarse como situaciones que garanticen y consagren status privilegiados y exentos. Porque, digámoslo claramente, tal es y no otra, la aspiración que más o menos encubierta, pretenden en ocasiones no pocos clasistas descentralizadores: que si no ahorran sus dardos contra la centralización, no renuncian tampoco ni a configurar sus peculiaridades como un haz de privilegios, ni menos aún, a sus impulsos anexionistas y dominadores hacia otros ámbitos —regiones próximas, por ejemplo— que, por ser generalmente más pobres, son también susceptibles de conquista y de colonización. En el fondo, la misma agresividad e incoherencia que ellos critican del centro.

Otro segundo punto me parece necesario aclarar. Creo que la descentralización se juega en gran parte su viabilidad en cuanto, a nivel regional, evite los planteamientos centralizadores. Se trata de algo que para mí tiene el valor de un auténtico axioma. La historia, por otra parte, es ya vieja sobre este punto; ahora se repite también con el nuevo mito de las metrópolis o de las capitales regionales. Todo ha de converger en ellas: inversiones, puestos de trabajo,

obras de infraestructura, etc. ¿Y el resto del país? Seguirá siendo un desierto, si bien ya con una serie de oasis aislados... Porque, ¿no es la anterior la misma pregunta que formulábamos al centralismo? También, en este caso, estamos frente a un tratamiento discriminatorio, que además es totalmente inconsecuente con los principios que están en la base de lo que se pretende. Se trata de un extremo importante, de trascendencia práctica indudable: necesidad de descentralizar la descentralización. Que ésta ni puede ni debe ser técnica que, en la escala correspondiente, conduzca a la misma concentración que se trata de evitar. Superar el afán dominante de muchas de estas concentraciones es también un riesgo que, para evitarlo, debe afrontar la descentralización.

5. ¿Cuál es, sin embargo, la virtualidad concreta que el tema que estudiamos ofrece en nuestros días? ¿Qué funcionalidad, qué perspectivas presenta? Muchas son, ciertamente, las consideraciones de todo tipo que al respecto podríamos formular. Y ello, en el bien entendido que cualquier exposición que realizáramos, habría de ser en este punto necesariamente incompleta; son tantos, realmente, los matices y facetas que presenta el tema... De ahí, que sin pretender llevar a cabo planteamiento sistemático alguno, intencionadamente me concrete en esta exposición a señalar una serie de puntos que, un tanto en escorzo si se quiere, permitan situar el tema que estudiamos en su dimensión actual.

En primer lugar —y empiezo por ello, en cuanto pueda resultar incluso paradójico—, la descentralización es exigencia requerida para que la acción del poder sea realmente efectiva. Acción pública que, guste o no, aparece en una sociedad progresivamente socializada, condicionada de modo directo por una serie de exigencias irrenunciables. La centralización, comenzando por su propia transmisión jerárquica, es a este respecto una máquina demasiado pesada para ser operativa y eficaz. Las fórmulas de la tan cacareada desconcentración no se presentan tampoco como alternativas medianamente válidas, dígase lo que se

quiera. Hasta hace poco tiempo la descentralización se justificaba sólo en base a exigencias democráticas y de participación. Esto es cierto y, como veremos, tiene desde luego un valor condicionante. Ahora bien, hoy aparece como igualmente necesaria esta otra faceta que ahora apunto. Y en ello quiero ser muy claro: la creciente, intensa e inevitable ordenación de los entresijos de la vida social que hoy contempla la administración pública, sólo puede ser medianamente eficaz y operante a través del juego efectivo de las distintas administraciones públicas territoriales. La administración de la *Daseinvorsorge* es eminentemente pluralista como Forsthoff y Lorenzo Martín-Retortillo señalaran. Lo es también, y este hecho puede resultar incluso paradójico, la administración de muchos Estados socialistas que, precisamente en este punto, ofrecen rectificaciones importantes que conviene no olvidar: las referencias que al respecto recogen, entre otros, Biscaretti di Ruffia, Maranini, Mortati y Martín Mateo, son desde luego expresivas por demás. Y nótese que hablo de funciones públicas irrenunciables; no de cumplimiento estatal de las mismas: porque también en este punto la descentralización territorial, dentro del esquema más genérico de las administraciones autónomas, es un remedio evidente contra la progresiva estatificación de la vida social (Forsthoff).

Eficacia y operatividad de la acción pública. Y ello, sobre la base de una relación de proximidad, reiterada y uniformemente señalada por la doctrina. Planteamiento, pues, de la acción del poder en base al contacto directo con problemas y necesidades. Proximidad también, con los que, en definitiva, son los destinatarios últimos del haz de prestaciones que la administración debe cumplir. Porque la mayor accesibilidad del ciudadano a la autonomía y de la autoridad al ciudadano era ya para Adolfo Merkl el motivo primero de la descentralización. Proximidad; no lejanía ni ajeneidad de la función pública. Más todavía: preciso será recordar —y no hablo ya sólo en orden a la eficacia— cómo el proceso de socialización

hacia el que el mundo actual marcha, actualizado en los esquemas más reducidos de la región o de la ciudad, de la comarca o del pueblo, adquiere un sentido humano e inmediato que no tiene en el plano superior de la comunidad estatal, donde la fuerza de la burocracia del Estado moderno presenta unas dimensiones casi desconcertantes. Un nuevo tema entra ahora en relación con lo que acabamos de decir: la descentralización como contrapeso de la excesiva burocratización de nuestra vida social. Necesidad de personalizar la función pública haciéndola salir, en la medida de lo posible, del frío anonimato al que cada día está más avocada; riesgo y responsabilidad que deben asumir y soportar los agentes públicos, rompiendo así la parálisis y rutina de una administración lejana, no comprometida vitalmente en las cuestiones y problemas que debe afrontar. Frente a ello, tal y como Mounier señaló, el desarrollo de una administración descentralizada puede ser medio eficazísimo e insustituible ante una administración a veces irresponsable y siempre deshumanizada.

Ahora bien, si razones de efectividad de la creciente acción pública, en base al dato de la proximidad, y como contrapeso de una no menos creciente burocratización, sirven en su conjunto para postular las fórmulas descentralizadoras, éstas aparecen igualmente requeridas como base de algo tan fundamental en toda comunidad política como es el tema del control del poder. Loewenstein sitúa el tema, nada menos, que como el primero de los controles verticales del poder, entendiendo por tales los tipos o modos de interacción que se producen dentro del cuadro de la dinámica política entre los detentadores del poder instituidos —parlamento, gobierno, tribunales— y la propia realidad social. Fortalecimiento del poder; sí. Pero también, y correlativamente, su limitación. Y aquí hay algo claro por demás: la limitación del poder exige su descentralización. La conexión que, casi como principio, existe entre las fórmulas políticas de significado pluralista y descentralizador y aquellas otras que limitan efectivamente la acción

del poder, resulta evidente. La descentralización, pues, como límite del poder.

En este punto obsérvese además que en la época actual la centralización es siempre el esquema del que se sirven la mayoría de los sistemas totalitarios. Que detrás de la centralización administrativa se esconde también, muchas veces, una centralización política que garantiza y estimula la concentración del poder económico y la consolidación de sus diferencias. Y detrás de la centralización política, también, con frecuencia, la más amarga y triste de todas las centralizaciones, la centralización ideológica. Imre Nagy ha señalado el tema al formular una crítica al sistema stalinista, precisamente desde el punto que acabamos de exponer: la centralización política conduce, hoy más que nunca, a la centralización ideológica. La centralización excesiva de la estructura económica y política es, en definitiva, el saldo inevitable de toda dictadura personal.

Descentralización y eficacia; descentralización y limitación del poder. De todos modos, el problema básico que subyace en el tema que nos ocupa no ha sido planteado todavía. Para afrontarlo es preciso partir de la configuración misma que el régimen local presenta de la que no es sino su lógico desarrollo y consecuencia. Recordémoslo muy brevemente con palabras de García de Enterría. La construcción napoleónica de la administración del Estado supuso la articulación de un coherente sistema de órganos y agentes, distribuidos por todo el territorio y vinculados además por una relación de estricta jerarquía. Agentes y órganos que realizan una determinada actividad en virtud de esa vinculación con el Estado e incidiendo sobre una realidad que jurídicamente les es ajena. Pues bien, frente a ello, el régimen local supone, para determinados asuntos, el reconocimiento de una gestión apoyada en el autogobierno ciudadano que se ejerce sobre las distintas áreas territoriales y que, naturalmente, debe articularse “con el orden unitario que el Estado necesariamente asume y sostiene”. El régimen local es

entonces, concluye García de Enterría, una auténtica estructura que "da curso al derecho ciudadano a participar en todos, completamente en todos, los asuntos públicos que afectan a la propia comunidad". Régimen local: ésta es su esencia.

Sobre esta base, la descentralización no supone sino la acentuación máxima de funciones y cometidos de esas comunidades, pero eso sí, articuladas en todo caso sobre el esquema de una gestión basada no en órganos vinculados al centro por una relación de jerarquía, sino del propio autogobierno ciudadano. Lo esencial, dirá también don Adolfo Posada, es que el núcleo local se gobierne y administre por sus propios representantes, fórmula distinta y opuesta al gobierno central, y en la que "es condición fundamental, para que se pueda hablar del gobierno local en su recto sentido, que la organización del mismo asegure, como dice Redlich, la libre cooperación de los ciudadanos en la gestión de sus intereses comunes".

Es aquí, realmente, donde el tema que nos ocupa cobra todo su verdadero alcance y sentido. La descentralización, como base de una efectiva participación ciudadana en el gobierno de la cosa pública. Problema distinto, claro es, distinto y previo, es el de si realmente se quiere que esa participación exista. Ahora bien, si se la reconoce, si quiere reconocérsela, es obvio que, tal y como Friedrich señaló: "la participación efectiva del ciudadano común, presupone siempre la descentralización", siendo ésta, tal y como el citado autor señala, el rasgo común, la nota característica que ofrece la considerable variedad de modelos que de autogobierno local se han desarrollado.

El punto señalado, no lo olvidemos tampoco, ha sido siempre la característica comunmente notada. Ya Odilón-Barrot insistía con fuerza sobre este particular. "Dejad a los ciudadanos, dice, que a sus riesgos y peligros, se ocupen en sus negocios y veréis si, después de algunos extravíos, de algunos errores, fruto inevitable de la inexperiencia, no llegarán a adminis-

trarlos mejor que los funcionarios... Además, estos tutores que nos imponen ¿no salen también de la misma población que declararéis radicalmente incapaz? ¿En virtud de qué maravillosa metamorfosis acontece que este mismo hombre que el día de antes estaba confundido en la raza de los incapaces, se convierta de pronto en un ser superior, dotado de todas las prendas de gobierno, sólo por recibir una credencial o vestirse de uniforme?". Y autor de tanto significado en relación con nuestro tema como Maurice Hauriou, no vacilaba en señalar que la descentralización representaba el reconocimiento de una mayor fuerza y eficacia "al poder mayoritario de la soberanía nacional". "En efecto, el signo infalible de la descentralización regional está en el hecho de que, en sustitución de los funcionarios designados por el poder central, o al lado de éstos, se constituyen corporaciones elegidas por el sufragio de la población". Y concluía su juicio el propio Hauriou: "Podemos formular el siguiente axioma político: el poder minoritario del gobierno es un poder centralizador, él ha retenido toda la fuerza centralizadora del Estado; por el contrario, la soberanía nacional es un poder descentralizador, por lo mismo que es un poder que se reintegra a la nación, formación esencialmente descentralizada".

Una idea básica condiciona, por tanto, todo el tema. Y la expresaré con una palabra que, aunque hoy ha perdido buena parte de su valor, por el uso y abuso que de ella se ha hecho, sigue expresando el verdadero sentido del tema. La administración local supone, ni más ni menos, que la participación ciudadana en el ejercicio inmediato del poder. Frente a la técnica del poder burocrático —el *Beamtenschaft*—, la técnica del gobierno popular, el *Volkstaat*, según la fórmula propuesta por Fleiner, que aunque llevada quizá a extremos excesivos, conserva aún en su esencia todo su valor.

Las corporaciones a las que nos venimos refiriendo —dice el autor— rigen su administración pública mediante órganos que de ordinario nom-

bran ellas mismas. Con esta manera de gestionar los asuntos, los interesados participan en la administración de las corporaciones, ya sea indirectamente, como electores de los que hayan de desempeñar cargos administrativos, o directamente, como miembros elegidos para las corporaciones comunales. En estos casos, se justifica el hablar de autonomía administrativa. No es el Estado quien administra, sino los propios interesados quienes rigen la administración pública. Una administración que está confiada completa o parcialmente a ciudadanos independientes, corre pareja con la administración del Estado encomendada a los funcionarios profesionales. La autonomía administrativa constituye una limitación de la omnipotencia del Estado, y establece, políticamente hablando, la posibilidad de proporcionar a los ciudadanos una educación ciudadana, haciéndoles colaborar en la administración pública y suscitando su interés por los asuntos de aquélla.

Participación, democracia: ésta es la esencia misma del régimen local. ¡Qué maravillosamente se expresa esta idea en toda la primera parte del informe de la Comisión Redcliffe-Maud! Y como ha sido señalado por Tomás Ramón Fernández, es precisamente para garantizar la pervivencia de este sistema frente a las amenazas de los espectaculares cambios socioeconómicos de democrática participación, para lo que se plantea la reforma del régimen local inglés. “El **local government**, se lee en el citado informe, no es simplemente un sistema de prestación de servicios; si así fuera, sería correcto pensar si algunos no podrían ser satisfechos mejor con otros medios. La importancia del **local government** radica en el hecho de ser el medio a través del cual el pueblo se procura los servicios por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo por sí mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales”. Un sistema en el que, en definitiva, es una realidad el autogobierno ciudadano. Y poco más adelante se insiste en que siendo el **local**

government la única institución política representativa del país al margen del parlamento, constituye también parte esencial del gobierno democrático. “El gobierno central tiende, por su naturaleza, a la burocracia. Sólo mediante la combinación de las instituciones representativas locales, y las centrales del parlamento, ministros y departamentos, es como puede mantenerse una genuina democracia nacional”. Es de este modo, como queda centrado el tema en su más básico y determinante significado: la autonomía local, como pieza básica y fundamental en un sistema de efectivas libertades ciudadanas.

Progresivamente, vamos completando la tarea que me propuse al comienzo de este apartado. La descentralización, como técnica de incorporación ciudadana; pero no de una incorporación por simple representación, sino de una auténtica incorporación por participación. La descentralización como fermento de una necesaria politización, frente a la atonía y al desinterés; también, como escuela insustituible en el aprendizaje de ese difícil oficio que es el de ciudadano. El municipio, escuela de la democracia, se ha repetido hasta la saciedad, y la afirmación puede y debe referirse también, y aún con mayor sentido, a otras áreas territoriales superiores. La descentralización como base sí, de una efectiva democracia; pero también como impulso, como motor de la misma. Ramón Martín Mateo ha recordado, como es reconocido ya de antiguo, la función de la descentralización como fórmula “de recuperación del hombre a las tareas públicas, aproximándole a su medio y haciéndole preocuparse de las tareas comunes en un intento de salvar la dimensión humana de lo colectivo”. Y es en este marco en el que en nuestros días surgen nuevas y peculiares notas que matizan todavía con mayor relieve el tema que nos ocupa. Hablábamos antes de la descentralización como cobertura frente al poder burocrático; también como cobertura frente a otras fuerzas no menos alienantes que juegan en la vida política de nuestros días. Descentralización como técnica de obligada y necesaria politización de la vida

política frente al poder creciente de una aséptica e intencionada tecnocracia, punto que ya notó expresamente Robson; sólo a través de las democracias locales, concretas y directas, puede la sociedad pluralista hacer frente de modo eficaz a un sistema de concentración privada del poder económico, movido por grandes grupos nacionales o internacionales.

Hay, por último, otra vertiente que igualmente quiero apuntar; preocupa mucho en nuestros días —y es un tema sobre el que volveré en fecha próxima— todo lo relativo a la efectiva democratización de la administración pública, que en modo alguno puede reconducirse ya a los viejos esquemas de la "doctrina del administrado". Se trata, en definitiva, de salvar y preservar a la propia persona de los mil poderes alienantes que día a día la condicionan, una tarea que encuentra precisamente en las fórmulas descentralizadoras un elemento básico e insustituible.

Descentralización y régimen local. Ahí están con sus riesgos y también con sus posibilidades. Y están como base de una estructura social y personalista de la propia comunidad política. No son, desde luego, valoraciones ni actitudes necesarias. Ni el poder personal ni la dictadura necesitan ni del autogobierno ciudadano ni de participación de ningún tipo. Esto está claro. Son sólo necesarias, claro es, si esa comunidad política quiere organizarse en base a la libertad. Y en esto sí que parece que no hay duda alguna. Hace ya años que escribí estas palabras: autonomías locales, por una parte, libertad personal, por otra, son, en definitiva, términos que están sustancialmente unidos. Que no puede haber libertad personal sin una efectiva participación en el gobierno de lo más próximo e inmediato; y, por mucho que digan las leyes, tampoco puede haber autonomía local si no hay libertad personal. Una y otra requieren, simultánea y conjuntamente, una exacta adecuación de las correspondientes estructuras políticas. Cuáles hayan de ser éstas, es ya otro tema.