

Administración Local

Por "JUAN RUIZ"

Una de las grandes tareas que el Gobierno ha colocado en su programa y, por tanto, ante la opinión pública, es la reforma de nuestra administración local. Con el fin de contribuir a expresar y, a la vez, formar esta opinión pública, "Juan Ruiz" espera dedicar varios artículos a exponer los grandes problemas del régimen local vigente y a discutir sus eventuales soluciones.

Al abordar el tema, nada más conveniente que caracterizar el sistema actual sacando a la luz, junto con los rasgos que estimamos esenciales, sus más graves insuficiencias.

Principios informantes

Cuatro son, a nuestro juicio, los principios que informan hoy día la ordenación local. En primer lugar, la *uniformidad*, de estirpe francesa, introducida en España con los albores de la administración moderna y a la que, dentro de una perspectiva histórica, sería injusto regatear méritos. Sin embargo, el tratamiento homogéneo de términos absolutamente diferentes no deja de ofrecer, junto a ventajas indudables, gruesas paradojas: una organización administrativa idéntica cubre todo el territorio nacional a través de demarcaciones continuas; pero municipios de 1.000 o de 100.000 habitantes tienen estructuras jurídicas iguales y las mismas normas pretenden regir la vida de un organismo histórico como Vizcaya y la de cualquier artificiosa entidad provincial. Sin duda, el principio no deja de sufrir excepciones, poco favorables a su coherencia, tanto a nivel provincial—Navarra, Alava y Canarias (los territorios africanos nunca fueron a estos efectos verdaderas provincias)—como local—carta orgánica y económica, municipios adoptados, municipios navarros...—; pero estas excepciones resultan notoriamente insuficientes a la hora de resolver problemas cuya frecuencia obliga a considerar como la situación normal: las grandes ciudades, los pequeños municipios y, especialmente, la ordenación supra-provincial.

Administración bipartita

En efecto, la administración local española es *bipartita*, re-

conociendo solamente las provincias y los municipios. Ahora bien, este sistema no sólo deja sin resolver uno de los más agudos conflictos políticos latentes en España, las reivindicaciones regionalistas, sino que resulta técnicamente inadecuado como organización funcional. De una parte, el régimen local ha de ser instrumento de fomento de la vida española en todos los órdenes, y el municipio y la provincia se han revelado como áreas cuantitativa y cualitativamente pequeñas a este fin. De otra, al privar de base orgánica a eventuales planificaciones en gran escala, ya obliga a constreñirlas a ámbitos provinciales o zonales más reducidos—casos de Badajoz y Jaén—, ya quiebra de modo fragmentario y anárquico en todos aquellos supuestos en los que la colonización, las grandes obras hidráulicas o la polarización del desarrollo exigen un planteamiento distinto a escala distinta de la provincial.

Vida provincial

La *articulación* de la administración local y los servicios periféricos de la administración central—v. gr., gobernador civil, Delegaciones, Ministerios—se realiza de manera tal que las corporaciones locales pierden gran parte de su función. Así, por ejemplo, si, especialmente desde 1925 y, aún más, desde 1953, el régimen local español se provincializa—dada la mayor idoneidad de la provincia como área de prestación de servicios y la penuria técnica y económica de los pequeños municipios—, desde 1957 en adelante las competencias municipales de hecho transferidas al ámbito provincial y las mismas competencias provinciales tienden a concentrarse en los servicios periféricos. La índole programática de este artículo impide ampliar la exposición en este punto, pero quien conozca la

vida provincial española comprenderá el alcance de estos trasvases de competencias y de fondos.

Vida local

Por último, la vida local y, en consecuencia, la de la nación entera, padece los efectos de la contradicción latente que existe entre la legislación orgánica de provincias y municipios, por una parte, y, de otra, lo que, al menos lógicamente, deberían ser sus *funciones político-constitucionales*. Como el profesor Pérez González, a la sazón ministro de la Gobernación, afirmara ante las Cortes en 1945, los Ayuntamientos

son "corporaciones públicas de naturaleza administrativa", es decir, se trata de "entidades no políticas a las que se prohíbe hacer política", y a esta idea responde la ley de Régimen Local y sus normas complementarias. Sin embargo, las Leyes Fundamentales en vigor hacen de los municipios cauces de participación del "pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés nacional", y esta declaración se traduce en que los Ayuntamientos—corporaciones apolíticas—designan la representación municipal en Cortes. El rigor que deseamos mantener en esta sección nos impide entrar en disquisiciones metafísicas so-

bre el carácter "natural" del municipio, institución administrativa de historia harto conocida; pero sea cual sea la condición de dicha entidad es manifiestamente contradictorio despolitizarla por una parte y hacerla, de otra, fundamento de la vida política. Lo que podría ser, sin más, deficiente participación de los administrados, y buena muestra de ello han ofrecido las recientes elecciones barcelonesas, alcanza así relieve de representación ciudadana no menos deficiente.

Los entendidos en la materia—y mucho más los que nada entienden de ella—echarán de menos en este planteamiento general numerosos aspectos

dignos de ser tratados. Sin embargo, en cuestiones locales, como en todas las demás, la fronda de nuestros defectos dependen, en último término, de unas pocas raíces. Clarificar la *posición política de las entidades locales*, adoptar *nuevos sistemas de articulación* con los servicios periféricos y sobre todo, establecer *circunscripciones y entidades "funcionales"*, esto es, adaptadas a la realidad social que en cada caso han de gobernar y al fin que están llamadas a servir, serían otras tantas innovaciones capitales de nuestro aparato administrativo con resonancia en la vida toda del país. A ellas dedicaremos sucesivos artículos.

Proteccionismo agrícola y comercio «clearing»

La protección de ciertos productos agrícolas a través de precios altos de sostén (vino, aceite de oliva, arroz, cebada), o de precios fijos de compra por el Estado (trigo), o por la industria transformadora (remolacha, algodón), asimismo altos, y a través de subvenciones a la producción y de primas a exportaciones ruinosas, comporta consecuencias graves para la economía en su conjunto, sobre las que "Juan Ruiz" viene llamando la atención del público y, nos tememos, tendrá que seguir llamándola.

El mecanismo proteccionista

Los cultivos excedentarios (trigo, cebada, arroz, vino, aceite de oliva) tienen precios altos porque así se fijan oficialmente, con lo que seguirán siendo excedentarios. Los productos escasos tienen también altos precios relativos, porque precisamente son escasos, y lo seguirán siendo mientras no consigan atraer los recursos empleados en obtener los excedentarios, lo que no podemos esperar que ocurra si continuáramos garantizándoles a éstos unos precios

muy remuneradores. Con lo que, unos precios agrícolas altos.

Por el lado de las subvenciones y las primas tenemos unos recursos públicos muy cuantiosos adscritos rigidamente a esas actividades y con un potencial inflacionista, junto con los precios, que se resiste a cualquier medida estabilizadora a corto plazo. Cuanto mejores son las cosechas más recursos monetarios entran automáticamente en circulación independientemente de si en ese momento se está o no combatiendo la demanda excesiva.

Consecuencias generales

Dos son, en resumen, las consecuencias de todo esto: inadecuada estructura de la oferta agraria (que nuestras propias autoridades económicas reconocen desde hace algún tiempo, aunque sin decidirse a ponerle remedio) y crecientes costes de funcionamiento para todo el sistema. Como nuestro sistema económico es fundamentalmente industrial, esto significa elevados costes para la industria: continuas alzas de los costes de trabajo imprescindibles

para mantener el nivel real de los salarios ante las alzas del coste de la vida, congelación de recursos públicos y privados en actividades poco productivas, escasez de medios exteriores de pago porque hay que comprar fuera productos agrícolas que podrían obtenerse en buenas condiciones en España de no estar delativamente desprotegidos en comparación con los excedentarios. Todo ello envuelto en una nube de deseconomías externas no por vaporosa menos real: mantenimiento de una masa de trabajadores que no tienen ni llegarán, desgraciadamente, a tener nunca una especialización útil en la industria, corto poder de compra de un mercado interior constituido en una cuarta parte todavía por trabajadores agrícolas y sus familias, persistencia de una mentalidad arcaica ligada a los intereses agrícolas en decadencia.

Problemas muy concretos

En este marco general hay que situar algunos problemas concretos, como el que hoy queremos resaltar, que evidencian el enfrentamiento entre ciertos intereses agrarios, de una parte, y los intereses industriales y los generales del país, de otra.

No todos los productos agrícolas son o bien excedentarios o bien escasos, pero susceptibles de ser obtenidos en el país a un coste aceptable. Hay algunos que, a pesar de la elevada protección de que gozan, resultan insuficientes y nunca podrán producirse competitivamente, como ocurre con el algodón y, muy especialmente, con el azúcar.

En estos casos no juega el argumento fundamental con que se justifica la protección del trigo, la cebada y el vino, por ejemplo, o sea, la necesidad de asegurar una renta mínima a la masa de pequeños propietarios agrícolas de las dos Castillas, mientras no sea posible su trasvase a la industria y los servicios (con lo que, de paso, los propietarios medianos y grandes obtienen rentas bastante máximas y totalmente injustificables si, como se pretende, vivimos en una economía de mercado). En remolacha y algodón no puede hablarse de un problema masivo de pequeños propietarios; sólo podría haber una razón general para apoyar en sus niveles actuales estos cultivos, una razón de balanza de pagos: todo lo que podamos producir dentro no lo tenemos que importar del exterior.

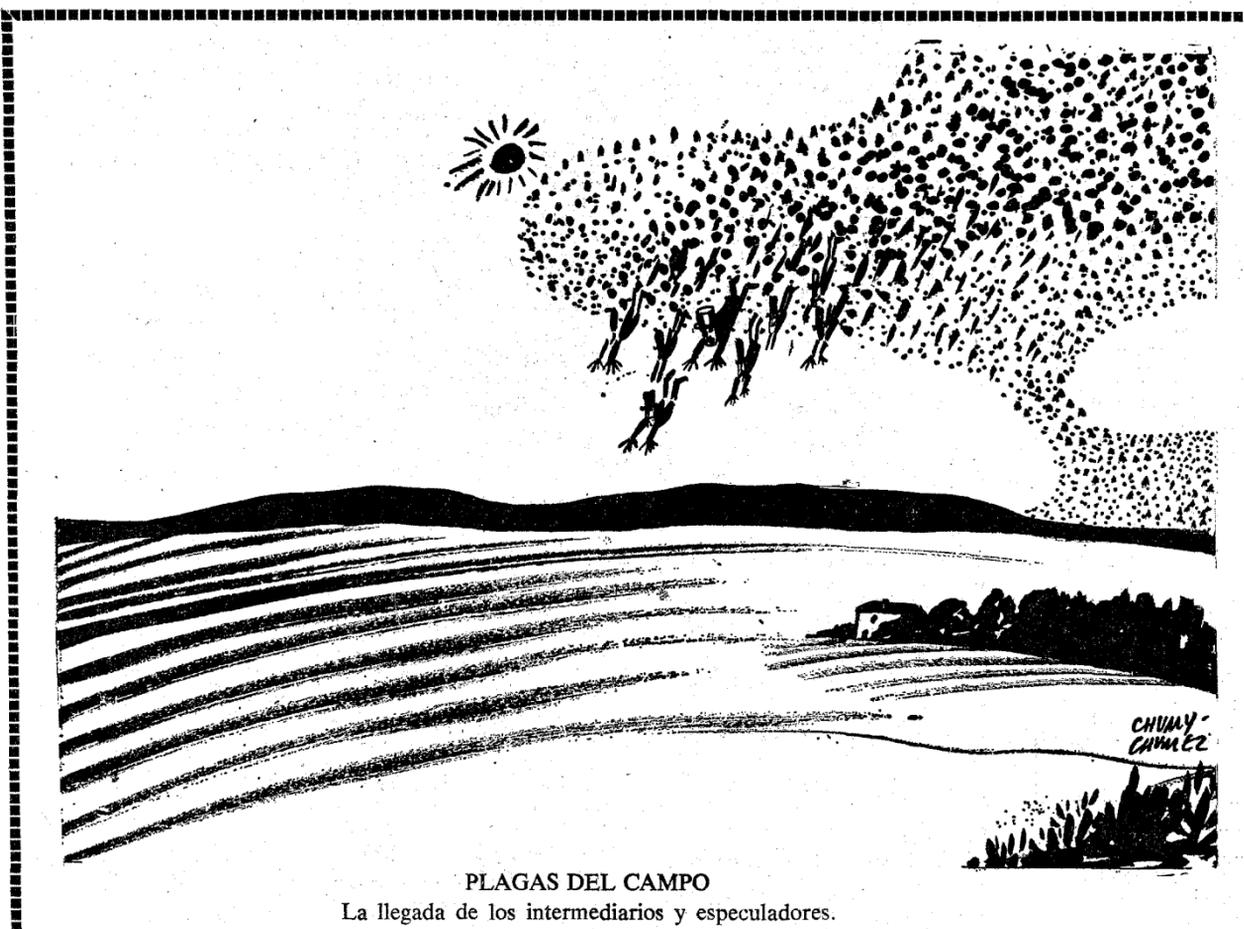
Esta razón general, sin embargo, pierde gran parte de su fuerza debido a que casi todas las importaciones de azúcar y algodón provienen de países—Cuba, Egipto, Colombia—cor los que España comercia en el marco de acuerdos "clearing", de modo que los pagos no se efectúan en divisas convertibles, sino que se compensan entre sí mediante anotaciones contables del Instituto de

Moneda, o del Banco Central de cada parte. Pero es que, además, resulta que el saldo de las cuentas "clearing" con aquellos países es abrumadoramente favorable a España, como consecuencia de la corteidad de nuestras compras, con lo que aquella razón general se desvanece, pues no sólo no ahorramos divisas convertibles, sino que mantenemos unos saldos acreedores en "moneda cuenta" que no podemos utilizar.

Remolacheros contra industriales

Las personas interesadas en estos temas conocen los problemas que plantea la posición acreedora neta de nuestro país en los "clearings". Los saldos acreedores no devengan interés y, aunque teóricamente puede exigirse el pago en moneda convertible del exceso sobre los descubiertos autorizados, en la práctica esta exigencia es inviable, porque se sabe que los países deudores no tienen divisas con que pagar, o no se les quiere forzar a ello para no perturbar unas relaciones políticas amistosas. En estas condiciones, una de dos: o se paraliza la exportación de productos industriales españoles que encuentran en dichos países algunos de sus principales mercados o, de lo contrario, se permite que la posición acreedora española continúe creciendo. De hecho se simultanean ambas actitudes. Se paraliza durante algún tiempo la exportación—con los consiguientes gastos de todo tipo e incertidumbre para aquellos exportadores que tienen mercancías terminadas o en proceso de fabricación en cumplimiento de contratos firmados—hasta que las presiones de éstos y de las autoridades del otro país obligan a autorizar un cierto volumen con el consiguiente perjuicio para nuestro Instituto de Moneda—es decir, para el Estado español, que es como quien dice, ¡ay!, todos los españoles—. El Estado va pagando en pesetas a los exportadores y compensando estos pagos contablemente con un crédito creciente en "moneda cuenta" incobrable y sin interés, por no hablar de los casos extremos en que se ve obligado a realizar ruinosos "switches" (operaciones triangulares) y a financiar importaciones originarias de los países "clearing" deudores para impedir que las cifras se disparen. Y de nuevo se vuelve a paralizar la exportación durante algún tiempo.

En cualquier caso, es el sector industrial español el que sale perdiendo, ya sea debido a costes e inseguridades que inciden directamente sobre él, ya indirectamente a través de distorsiones generales que afectan a la economía en su conjunto, dentro de la cual la industria es la parte más importante. No obstante, a los industriales les queda un consuelo, si tienen el ánimo deportivo del empresario schumpeteriano, cosa que no dudamos: este no es un juego en el que todo el mundo pierde. Los propietarios de plantaciones de remolacha y algodón, por ejemplo, salen ganando bastante. Con su pan se lo coman. Todo caballero sabe que lo importante es participar.



PLAGAS DEL CAMPO

La llegada de los intermediarios y especuladores.