

ESTRUCTURA Y FUNCIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

1. El Derecho municipal —que, más comprensivamente, debe denominarse Derecho de entidades locales— ha brotado como rama del Derecho administrativo, el cual se ha desgajado, a su vez, del tronco del Derecho político.

Sorprende a primera vista que el brote del Derecho municipal se haya producido cabalmente en época de máxima centralización, aquella en que culmina el proceso del Estado: cuando éste asume todos los poderes y acumula el potencial jurídico de que históricamente dispusieron las fuerzas sociales «autónomas».

Esta proliferación de ramas del Derecho, coincidente con la centralización, es aleccionadora. Nos permite comprobar que el aumento de los sectores de la Ciencia o de la Cultura no siempre implica la absoluta autonomía del principio configurador de cada uno de ellos. Se trata de una diferenciación de estructuras más que de una multiplicación de objetos. Y es la manera de entender las «relaciones» jurídicas —relaciones que se dan en el campo unitario del Derecho— lo que determina las diversas estructuras, para cada una de las cuales reservamos un adjetivo.

Toda tendencia progresiva del Derecho y del Estado —y al aludir a la «tendencia» queremos eludir toda propensión a identificarla con una fórmula determinada: la del Estado «moderno» por antonomasia, que está ya siendo superada— se orienta en ese sentido armonizador de «variedades» y eliminador de «oposiciones». Y este proceso que se opera en la realidad histórica tiene juntamente origen y reflejo en el mundo de los conceptos jurídicos. Sólo desde un punto de vista unitario y sintético podemos encontrar sentido a los principios y a las instituciones. Con ello ganan profundidad las distinciones en el campo de la Ciencia, aunque pierda valor la estéril clasificación formalista, que parte de la independencia de los «objetos» en vez de atenerse al cambio de posición que determina la complejidad y delicadeza de las relaciones.

Acontece así que, con independencia de las discusiones escolásticas acerca de la «autonomía» del Derecho administrativo o de la «sustantividad» del Derecho mercantil crece cada día el ámbito de uno y de otro Derecho. Y ante esta realidad, creadora de formas y de relaciones específicas, pasa a segundo término la cuestión relativa a si los principios del Derecho administrativo radican en el campo del Derecho político (o si los del Derecho mercantil pertenecen a la esfera del Derecho civil).

Sabido es cómo puede verificarse el tránsito de la cantidad acumulada a la calidad diferencial. Sin que por ello se rompa el criterio unitario de las relaciones. Y se sabe también cómo las consecuencias desprendidas de un principio llegan a constituirse en causas productoras de nuevos efectos. Se conoce, por

último, el criterio de reversibilidad y de integración que permite referir a un centro único diversas fuerzas —o diversos conceptos— diferenciados en el proceso de su propio dinamismo.

La diferenciación del Derecho de entidades locales, en el campo del Derecho administrativo, sigue pasos semejantes a los que produjeron la diferenciación del Derecho administrativo con relación al Derecho político. Interesa detenerse en este punto.

Recordemos que los *Manuales* escolares de hace cuarenta años enjuiciaban el Derecho administrativo con un criterio puramente empírico. Este Derecho no era sino una rama desgajada, por su sola frondosidad, del viejo tronco del Derecho político. No existía propiamente una Teoría administrativa. La propia Administración era un ente advenedizo, enquistado en uno de los Poderes clásicos —el Ejecutivo—, mera *actividad* de éste, movimiento reflejo y no centro motor. El criterio orientador era Derecho político; sólo el estudio del *detalle* correspondía al Derecho administrativo. Hubo de transcurrir mucho tiempo hasta que la *Legislación* administrativa adquiriera rango de verdadero *Derecho*.

No es sólo la práctica, sino también la teoría lo que consolida este rango. En realidad, la una no puede separarse de la otra. Y en el campo del Derecho se realiza la sutura por obra del Juez, que aplica siempre leyes generales a casos concretos y lo liga todo mediante un criterio de equidad. Que el Derecho administrativo sea una creación jurisprudencial y que teorías de grande aliento hayan podido ser inducidas de las decisiones de los Tribunales —es el caso del Consejo de Estado francés— ilustra concluyentemen-

te esa relación entre la doctrina y la experiencia en la formación del Derecho administrativo.

2. Es así como se han formado los privilegios de la Administración, vinculándose a la *personalidad* de ésta. Las propias construcciones jurisprudenciales apoyan el proceso de transformación de la jurisdicción retenida en delegada. Se acumulan precedentes y surgen tradiciones. Pero ha sido la idea de fin, tan esencial en la evolución jurídica de los tiempos modernos, la que ha orientado toda la transformación y ha dado consistencia a la nueva figura administrativa. Y este fin, desbordado del Estado-policía, ha sido el *Servicio público*, forjador del arma sustantiva del Derecho administrativo en los países continentales, mediante los privilegios de la reglamentación, las modalidades ofrecidas por el régimen de gestión y las prerrogativas otorgadas a los funcionarios.

Resulta esencial esta noción de Servicio público, no sólo desde el punto de vista de la formación del Derecho administrativo, sino desde el de la conjunción que realiza entre la vida social y la vida jurídica. El Servicio público satura de sustancia social la acción del Estado, al propio tiempo que articula en éste energías y poderes que antes se desenvolvían al margen de él. Las directivas y los fines del Estado continúan siendo los mismos, sino que se ha operado una transformación interna en los conceptos, y ello ha enriquecido el contenido sin alterar la orientación. Piénsese en lo que significa el Orden público cuando ingresa en la esfera de la acción administrativa, rebasando la de la mera policía a que originariamente se contrajo. Sin dejar de ser Orden material, postulado por el desenvolvimiento de las relaciones de convi-

vencia en el marco de la ley, adquiere un sentido profundo y positivo cuando deja de limitarse a procurar la tranquilidad y se aplica a acrecentar la vida mediante las facilidades que otorga y los bienes que produce. La posibilidad de personificar los servicios, de afectarles un patrimonio, de gestionarlos mediante la aportación de capitales privados o de constituirlos en empresa mixta, muestra todas las perspectivas de la correlación que se da entre la libre iniciativa social y la disciplina de Derecho público. Como, por otra parte, surge un orden más perfecto que el puro orden material, porque se fundamenta sobre la cooperación y fomenta la responsabilidad de autoridades y de agentes, es claro que nos encontramos ante fenómenos que muestran la capacidad coordinadora del Estado. Y esta ha sido toda la dirección administrativa de los tiempos modernos.

Cuando se sintetiza toda esta experiencia, o, mejor, cuando se aspira a desentrañar la realidad que estos síntomas evidencian, hay que atribuir al Estado soberano y unitario el poder mágico que ha alumbrado estos veneros de riqueza. La vinculación del Derecho, lograda por el impulso de la centralización jurídica, no equivale a desconocer los focos de energía diferenciada y espontánea, ni a establecer un tipo de Estado-panteísta, ni a negar la vida privada o los valores personales y sociales, sino a crear condiciones de equilibrio entre los factores más diversos, enlazándolos bajo la dependencia de un principio: el del interés general o el Bien común.

Como tantas veces se ha dicho, esta marcha hacia la unidad ha necesitado recorrer varias etapas. Reconocer los riesgos y las desviaciones no es lo mismo

que condenar las etapas en su totalidad por estériles o que negar las aportaciones de los sistemas a la Historia. En lo que afecta a los «derechos individuales», se debe al Estado liberal el esfuerzo teórico por coordinarlos con la «soberanía nacional» en la síntesis del Estado soberano. En lo que afecta a los derechos de asociaciones y de sindicatos, esfuerzo semejante constituye la empresa del Estado autoritario.

Estas posibilidades propiciadas por el Derecho administrativo muestran los ingentes desarrollos de que éste es susceptible. Pasa a segundo término la importancia de indagar sus principios «propios» o «exclusivos». Nada tiene de extraño el sorprendente desarrollo de esta rama jurídica cuando se observa análogo fenómeno con el Derecho social, el Derecho corporativo y el Derecho económico. Bajo el influjo de las necesidades ocurrió algo semejante con el Derecho electoral.

Es en función de la realidad viva y atendiendo a las exigencias concretas del desenvolvimiento como se produce esta proliferación de ramas jurídicas. Y, en fin de cuentas, no es menos artificioso el intento de señalar fronteras entre el Derecho político y el administrativo, que el prurito de escindir el Derecho público del privado, o el Derecho de la Sociología o de la Ética. Bajo la misma exigencia metafísica y sobre el mismo suelo firme de la realidad se erigen construcciones numerosas, cuya situación de relativa independencia no excluye, sino que requiere, las paredes medianeras. Surgido del modo que se ha visto el Derecho administrativo en el campo del Derecho político, revierte sobre éste todo el caudal alumbrado en las zonas vitales que se incorporan al Estado mediante

los Servicios públicos. Tanto en relación con éstos como en la relación territorial, a que luego ha de referirse este estudio, surge el juego interesantísimo de las fuerzas centralizadoras y descentralizadoras, porque en la órbita de cada Servicio —que, en principio, significa robustecimiento del poder del Estado, el cual duplica la actividad jurídica con la exigencia técnica— surge también una doble serie de limitaciones: por una parte, el fin del Servicio determina nuevas responsabilidades de los gobernantes; por otra, asocia a su gestión la libertad o el interés de los gobernados, que son los usuarios y destinatarios de los Servicios (1). Por eso se ha observado que el movimiento

(1) Siempre que se produce un hecho nuevo o que surge un progreso, se determina un nuevo motivo de intervención del Estado, es decir, el hecho o el progreso cae inevitablemente en la esfera de la «reglamentación». Pero, primordialmente, se ha acrecentado la vida social. La actividad social y la jurídica se desenvuelven paralelamente, según la ley que en otra parte hemos denominado del «crecimiento simultáneo». El Derecho administrativo, al instituir Servicios públicos dotados de estatuto, ha robustecido —es cierto— la policía del Estado sobre la vida civil, pero ha habituado con ritmo creciente a la Administración a «servir al público», aumentando el «comfort», acrecentando las facilidades y la baratura de los servicios. Fácilmente se comprende que todo ello redunde en mejoramiento de la vida individual. Si la libertad comporta un sentido positivo, en cuanto aumenta las posibilidades efectivas, es indudable que nos encontramos en presencia de una libertad acrecentada y de una multiplicación de energías. El régimen de Servicios públicos aumenta de hecho el poder de los administrados, a la vez que extiende las condiciones de una democratización real. Al instituirse como Servicio público cualquier actividad, deja de ser un privilegio. Es singularmente instructiva a este respecto la evolución del transporte y la historia del automóvil, monopolio en su origen de los potentados, instrumento, después, de comunicación de grandes núcleos humanos y, de consiguiente, desplazamiento de masas. La igualdad liberal de oportunidades se ha tornado casi igualdad real en muchos aspectos de la vida, gracias a la institución de los Servicios públicos.

No queremos con ello insinuar que todo esté logrado con este impulso de crecimiento que conduce homogéneamente a una «publicación» de la vida. La libertad, además de acrecentarse con un régimen que multiplica las facilidades y los estímulos, tiene otro sentido entrañable: el derecho a la intimidad, que es el repliegue sobre sí mismo al margen de los ruidos del mundo. Mitad por mi-

de centralización está mitigado por otro inverso de descentralización.

Y que el fenómeno presenta esta doble faz resulta evidente si se considera la doble interpretación que ha suscitado, pues mientras alguien ha visto en el nuevo sesgo del Estado administrativo nada menos que la ruina del Estado clásico, fundado sobre la noción de Poder público, otros señalan la hipertrofia de funciones que hace ilusoria la libertad y mata toda iniciativa. La verdad, más bien que en el medio de estas interpretaciones opuestas, está en una integración de términos que permita homologarlos en la corriente de un acrecentamiento total de la vida y de la actividad, en la exigencia de una vinculación más estrecha del individuo y de las condiciones generales de vida (aproximación que tiene que ser recíproca, para que lo «general» no sea una abstracción, ni lo individual un egoísmo), a fin de mantener vivo el principio de que los bienes comunes han de revertir sobre el bienestar —y, lo que es más importante, sobre el bien— de las personas.

tad forjan al hombre las necesidades gregarias y las de la soledad. Y el hombre completo es el que mejor acierta a conjugar ambas tendencias. Mas, por lo mismo que no son contrarias entre sí, cabe que los medios que fomenta una de ellas redunden en apoyo de la otra. Y así, verbigracia, la multiplicidad y la rapidez del medio de transporte permite al hombre ajetreado en la ciudad el contacto benéfico con la Naturaleza desde la tarde del sábado hasta la mañana del lunes. Del mismo modo que el principio de las «vacaciones anuales retribuidas» o el régimen legal de licencias y permisos facilita al obrero o al funcionario esa misma comunión prolongada en una época del año. Dígase lo que se quiera, el impulso de libertad individual se transformó muy naturalmente en motor de justicia social; bastó para ello con que los hombres se asociaran para conseguir lo que todos ellos anhelaban y cada uno de por sí no podía lograr. Hemos llegado así a la actual pleamar de las masas. Y ahora el proceso tiene que ser inverso: hay que reconstruir las condiciones de la libertad dentro del ambiente de la comunidad y bajo la protección de sus condiciones homogéneas.

Se refuerzan estas observaciones comprobando la permeabilidad que en la vida moderna se ha establecido entre la Sociedad y el Fisco, entre el Presupuesto público y las exigencias de la población, que clama por el establecimiento y el desarrollo de los Servicios; entre el aumento de la burocracia y la estabilidad de las situaciones personales y familiares. Se aspira a la seguridad del horizonte económico, y he ahí que una multitud creciente la encuentra en el logro de *situaciones administrativas*, equivalentes a la vieja *posesión de estado*. Servir a la Administración es, a la vez, servirse de la Administración, percibir de ella beneficios *con cargo* al Presupuesto, no sin razón considerado en este aspecto como lista civil; y si Ramiro de Maeztu, observando el fenómeno, sintió alarma por la formación de un Estado-botín, que él oponía al Estado-servicio, ello no significaría tampoco otra cosa que la necesidad de una doble emancipación: no es sólo el individuo quien ha de liberarse de la excesiva presión del Estado; es también el Estado quien ha de romper el cerco de asechanzas de los aspirantes a los destinos.

En resumen: la extensión del concepto de Servicio público y el propio crecimiento de los Servicios en la realidad, determinan nuevos acoplamientos en la vida social y proyectan una luz nueva para examinar las relaciones entre la centralización y la descentralización, a las cuales hay que considerar como fuerzas complementarias, relativas y muchas veces interferidas, y no como cantidades fijas, ni mucho menos como principios absolutos. La centralización jurídica se completa con la descentralización funcional; el principio político de la unidad se hace fecundo y operante al través de la gestión administrativa autó-

noma. En el complejo de estas relaciones se produce actividad que postula nuevos medios de participación de las diversas entidades públicas.

3. Si del orden funcional pasamos al territorial —campo predilecto de las actividades de los entes «locales»— observaremos que la centralización moderna ha acentuado su vigor, no sólo incorporándose las energías históricamente autónomas de Regiones y de Municipios, sino creando divisiones territoriales propicias al desarrollo de nuevas actividades locales. Esta división territorial, que originariamente fué conducto de centralización, forjó los cuadros que habían de hacer posible el crecimiento y la expansión de la vida local respondiendo al ritmo de las nuevas necesidades. Es lo que ha ocurrido con las Provincias, división «artificial» que se ha «connaturalizado» creando centros de interés en torno de los Servicios y formando un «espíritu local» nuevo, aun descontando el arraigo que significan los intereses de capitalidad y la expansión de la influencia de ésta a través de un sistema *ad hoc* de comunicaciones.

Si la centralización potencia y simplifica energías, hay que considerar también que no es posible referir a un centro único la vida compleja y multiforme de un extenso territorio, o de los núcleos locales que en él existen, sino con la colaboración de estos mismos órganos periféricos, los cuales, al transformarse en partes de un todo orgánico, prestan condiciones de viabilidad al todo que constituyen. El resultado es que el Estado se torna *policéntrico*. Por eso la capital no es un monolito erigido sobre la planicie arrasada de las instituciones locales. Por el contrario, asistimos en los Estados modernos al incesante crecimiento de las ciu-

dades, y este movimiento se acompaña inevitablemente con una concentración de vida local y con una diferenciación de energías, de instituciones y de poderes locales.

El Estado dirige ciertamente este proceso, pero no puede absorberlo. La expresión exacta consiste en decir que el Estado se integra en el proceso mismo de crecimiento y de diferenciación simultánea.

Es precisamente el concepto unitario de la Administración lo que nos ayuda a comprender estas ideas y estas realidades. Pues lo que hoy resulta artificial y opuesto a las exigencias vitales es delimitar rígidamente la esfera de las competencias, según el esquema tradicional: Estado, Provincia, Municipio... Ni el Estado puede vivir ausente de la vida local, ni prescindir de la colaboración de las Entidades locales cuando trata de cumplir sus propios fines. Inversamente, esta colaboración de las Entidades locales a los fines del Estado concentra en ellas una mayor suma de poder efectivo.

Recordemos el concepto de Carl Schmitt sobre las delimitaciones especiales de orden internacional. La técnica moderna —especialmente la de la aviación— hace inconsistente el concepto de soberanía nacional aplicado a cualquier grupo humano que muestre voluntad de independencia. Si la independencia se asocia al concepto de neutralidad, está a la vista que en la guerra moderna esta posición neutral constituye un privilegio y en modo alguno es una consecuencia automática de la deseada inhibición de hostilidades. No basta el derecho ni la decisión: se requiere la posibilidad, el pleno dominio de las situaciones y los hechos. Lo geográfico, con su fatalidad,

se impone a lo jurídico, teórico y voluntarista. Sobre el «genius loci», sobre un nacionalismo espontáneo y vegetal prevalecen las exigencias de la empresa universal, vinculada al concepto de Gran Potencia, y los hechos asociados, en gran parte, a la facilidad y la estructura de las comunicaciones y a la naturaleza de los recursos económicos. Todo ello está estrechando el Mundo, en medio de la actual crisis pavorosa, y prepara las vías de una inevitable colaboración sobre las bases del reconocimiento de un Bien común a todos los pueblos.

Siempre existirán grupos particulares dotados de facultades autárquicas. Pero su coordinación en un plan que afecte a intereses cada día más vinculados a los de otros grupos, se impone con fuerza progresiva.

4. Existirán también, dentro de cada grupo diferenciado sobre ese plan internacional o supranacional, otros grupos, otros factores de vida real diseñados sobre un territorio unificado por determinada competencia estatal. Habrá Entidades locales, en una palabra, y con vida necesaria e intensa, pero no para aspirar a la constitución de «Estados chicos» en el juego —de chicos también— de las «autonomías» y en el logro de facultades políticas, que para nada necesitan y que equivaldrían a entregarse a otro juego: el de los equívocos (1).

(1) Actúa, dentro de los Estados, la misma tendencia al «gran espacio» que hace ya precario e incierto, como acaba de verse, el nacionalismo.

No nos pronunciamos sobre el valor de la doctrina en cuanto expresa una tendencia política o sirve los intereses de Potencias determinadas. Nos limita. mos a señalar la necesidad de los grandes principios de organización que el tiempo impone, sin que entre en nuestro propósito determinar sus modalidades, y mucho menos confundir el criterio con el modo.

En la vida local, el régimen de Servicios desborda también los términos municipales, rompe las delimitaciones administrativas y exige, en consecuen-

La propensión historicista es peligrosa para los propios intereses de la tradición, que consiste siempre en salvar lo mejor: la esencia, y no las palabras. Y la perspectiva histórica es inseparable de una posición observadora, que no puede ser sino actual.

Sobre el indeclinable supuesto de la vida actual, de las necesidades presentes, la tradición conserva su sentido vivo de entrega acrecentada. Porque la Historia, como la vida, no se detiene, y encerrar en un determinado momento el sentido histórico equivale a cortar la tradición en lo que tiene de más valioso: su riqueza de promesa y desarrollo.

Esto acontece siempre que se amputa un proceso para quedarse con un segmento muerto. Y es lo que ocurre —en el orden de ideas que exponemos— cuando se toma una etapa de desarrollo por el térmi-

cia, una organización administrativa más flexible. «El urbanismo y el desenvolvimiento eléctrico requiere grandes espacios», ha escrito John R. Maud (*Local Government*, Londres, 1932). Es inevitable que la vida urbana sea «tentacular» y que crezca a expensas de la Naturaleza, aunque pueda equilibrarse el elemento natural y el urbano (ciudad-jardín, ciudad-satélite, espacios verdes diseñados por el paisajista, zonas forestales determinadas en la colaboración del arquitecto con el ingeniero de montes, problemas de colonización, separaciones e interdependencias entre las zonas de vivienda y los barrios industriales, etc.). Pero no es sólo el régimen de Servicios urbanos lo que desborda las fronteras municipales.

No son tan sólo razones de *expansión*, sino las inversas de *limitación*, las que postulan la exigencia de unidades administrativas mayores que el Municipio. Si la gran ciudad se asimila los municipios colindantes y los transforma en *barrios*, el pequeño Municipio, insuficiente para satisfacer las necesidades del vecindario, se asocia a otros en agrupación intermunicipal forzosa.

Hay, por último, un tercer aspecto del crecimiento: el determinado por la estructura que asumen determinados Servicios. No se trata ya de los intereses de la conservación, satisfechos cuando un Municipio, solo o asociado, atiende los Servicios mínimos, sino de los intereses del perfeccionamiento, para establecer nuevos Servicios que desbordan el término municipal y que, por su naturaleza, requieren una organización especial, sin que deba confundirse esta clase de servicios intermunicipales con los urbanos, ya aludidos.

no a que éste se encamina o cuando se aspira a separar lo que la Historia —esa mensajera de Dios en el mundo— ha fundido el doble fuego de la necesidad y del amor.

Así, las Regiones históricas, que fueron Naciones en embrión, quedaron sintetizadas en una unidad superior. En lo sucesivo, no habrá otro regionalismo posible que el *regionalismo nacional* —que Mella oponía al *nacionalismo regional*—, es decir, un regionalismo como *modalidad* de la Nación, tirando hacia ella, pero no de ella. Con el Municipio acontecerá lo mismo: el Municipio «autónomo» no es sino una etapa necesaria en la marcha hacia la unidad. Pero por haber sido necesaria, la etapa determina en parte el resultado, y aunque el Municipio adquiera una situación subordinada no sólo continuará influyendo en la unidad superior, sino que al mismo tiempo la reflejará.

La vida, que tiende a la ascensión, determina los enlaces necesarios, funde las oposiciones en la superioridad de una síntesis, pero no teje las armonías sino aprovechándose de las variedades.

Por eso para comprender el sentido de la centralización hay que considerarla como un potente instrumento de la unidad. Pero las unidades sociales son unidades orgánicas que no excluyen, sino que requieren la interna diferenciación funcional. La unidad es un principio, un criterio de valor, un centro de referencia. Pero la unidad social no es unidad simple, sino compuesta.

El hecho de que el Estado moderno se constituyera mediante la centralización, hizo de él una unidad abstracta y mecánica, aislada de la vida real. Pronto se vió obligado a reconstruir una infraestructura que

le hiciera posible hundir profundamente sus raíces en la misma vida cuya espontaneidad se asimiló.

Y este proceso, estudiado por Borsi, permite a este tratadista distinguir la autonomía municipal *antigua* de la *nueva*. La nueva autonomía —autarquía más bien— tiene un sentido muy diferente de la antigua: 1.º, porque se refiere únicamente a las funciones administrativas; 2.º, porque se funda en la delegación por el Estado de un poder sometido a las reglas y al «control» de éste mismo (Umberto Borsi: «Municipalisme et Internationalisme», en *Mélanges Hauriou*).

El principio que animó el proceso centralizador permanece vigente siempre que el Estado —concebido en su sentido vulgar de Poder central— vincula el dominio sobre la situación excepcional que afecta a la soberanía. Puede ocurrir incluso que, bajo el influjo de estas ideas, se acentúe la descentralización territorial, porque los órganos nacionales la reputan benéfica para el interés público.

5. Constituido ese interés público, de esencia irrevocablemente unitaria, los sistemas de organización territorial pueden ser más o menos descentralizados. Esta tesis aparece bien comprobada por el clásico *self-government* inglés.

Causa asombro que este principio del *self-government* haya sido invocádo en el Continente con tan absoluto desconocimiento del clima histórico en que ha prosperado y de las necesidades prácticas que le han dado vida. El *self-government* ha sido la consigna de las secesiones, no ya municipales, sino regionales. Ha servido de inspiración y de modelo a los descubridores de las autonomías políticas. Y todo por haber desarraigado la institución del suelo en que brotó, por

haber *trasplantado* el árbol con total desconocimiento de las leyes de su desarrollo y de las condiciones nutricias del suelo nativo (fenómeno que se repite con la *importación* de instituciones políticas inglesas y que siempre produce los mismos efectos: lo que en Inglaterra sirve de expresión de un sentido tradicional, se convierte en fermento revolucionario, por el mero hecho de ser trasplante y artificio, en el Continente; todo el *Régimen constitucional* —Constitución, Parlamento, sufragio y «libertades»— comprueba esta tesis, que podría rotularse al través del análisis comparado de las instituciones inglesas y de las continentales, así: oposición entre lo biológico y lo mecánico, o entre el desarrollo histórico y la imposición ortopédica).

Redlich ha probado concluyentemente que el movimiento de autonomía local, que en Inglaterra comienza en el siglo XVIII, no está dirigido contra el Estado, sino que implica la unidad de éste. Lo cual resulta visible en este doble hecho: las reservas de poder vinculadas perpetuamente al Estado —como organización central y total— y la propia posición de las autoridades locales.

El primer hecho se asocia a la característica soberanía de la ley —pivote de la Constitución inglesa, según Dicey—, instrumento de la indiscutida supremacía del Parlamento. A esto se añade la universalidad de la competencia de los Tribunales. Parlamento y Tribunales son órganos del Derecho común, en sus dos manifestaciones: *statute law* y *common law*. Toda costumbre local es *hallada* por los tribunales de Derecho común, y no puede ser considerada así como manifestación de un espíritu de autonomía ni como

emanación de un gobierno local propio (1). Tanto el principio determinante del gobierno local como su actividad funcional quedan sujetos al gobierno central. La administración de los Municipios es obra del Parlamento, que la instituye en cada caso mediante los *bills* privados: leyes que afectan a una localidad determinada, y estos *bills* —dice Redlich— permiten al Parlamento investir directamente a las autoridades locales de los poderes necesarios, ejerciendo así aquél el «control de un tribunal superior, control legislativo en la forma, pero administrativo en realidad, y ha llegado de esta manera a establecer una segunda forma de control, absolutamente desprovista de carácter burocrático» (*Le gouvernement local en Angleterre*, trad. franc.; t. I, lib. II, cap. 7.º) (2).

(1) Cabría oponer la «costumbre inglesa», creación jurisprudencial (en cuanto al reconocimiento de su validez jurídica) a la «costumbre local española», expresamente respetada por el Código civil (en su propia existencia autónoma) en diversas relaciones, aludidas por Clemente de Diego: las ventas judiciales (art. 459), el usufructo de un monte (arts. 590, 591, 593), el uso de aguas corrientes (644, 645), el derecho de pastos (648, 651, 652) y tantas otras materias. (Vid. *Fuentes del Derecho civil español*, pág. 218; 1922.)

Está en la esencia de la costumbre ser «local» (costumbre del lugar o de la tierra) en su origen. Los pueblos se sueldan en su origen por abajo, por la costumbre; en su desarrollo, por arriba, por la ley. Por eso, las comunidades rurales se atienen a las costumbres para regular la mayor parte de sus relaciones. El Municipio, en su origen, está saturado de sustancia rural, aun en los casos en que ha ofrecido cimiento para la vida propia de comunidades libres, emancipadas de la dependencia feudal y en que ha señalado así los orígenes de la libertad política. Pero subsiste la integración del campo en las nuevas áreas de vida urbana: en las viejas Ordenanzas de Ciudades se consigna «la tierra» junto al nombre de la ciudad: Segovia y su tierra..., por ejemplo. Este sentido territorial no desaparecerá del Municipio. La vida local será, primordialmente, vida territorial, fenómeno de arraigo de poblaciones en la tierra. Con estas salvedades, aun ofrece mayor interés, desde el punto de vista de la interpretación que venimos dando al *self-government* inglés, el carácter jurisprudencial de la costumbre inglesa, que en muchos aspectos cabría oponer a las «fazañas» castellanas.

(2) Dispone el Poder central de un arsenal de recursos legales: *Publics*

Completa el cuadro de estas atribuciones centrales la Inspección financiera, que es consecuencia de la subvención del Estado a los Servicios locales, lo cual cercena el campo de la libertad administrativa de los Municipios.

El segundo hecho señalado —la posición de las autoridades locales— radica en que el *control* inmediato de los Servicios locales lo ejercen los jueces de paz, magistrados nombrados por la Corona, pero que han de ser reclutados entre los residentes en el Condado o en la ciudad en que desempeñen sus funciones. Si el principio de residencia expresa el respeto a la tradición local y el reconocimiento de un centro de interés propio, la vinculación representativa de la Corona revela el prevalecimiento del interés general sobre el específicamente local.

A salvo ambos principios, el *self-government* no tiene sustancia política ni puede servir de patrón a las «autonomías», tal como se han concebido en el Continente, acusadamente en ciertas épocas de España.

6. Tienen especial relevancia estas comprobaciones cuando se las considera como clave que descifra la realidad del Municipio.

En torno del carácter natural o jurídico del Municipio se ha discutido mucho. Pero no interesa ahora hacer el balance de la polémica. Huímos sobre todo expresamente de situar el problema sobre el plano propicio para todas las justificaciones de tesis preconcebidas, de la evolución histórica. Como se ha insinuado ya en este artículo, una cosa es la evolución en

general Bills (para los Servicios municipales obligatorios), *Adoption Acts* (para los Servicios delegados), *Provisional Orders*, gobierno por circular, etc.

su sentido total de unidad de desarrollo, y otra un momento histórico que se confunde intencionadamente con la totalidad del proceso. En la primera acepción, la Historia alecciona; en la segunda, nos encontramos ante el caso típico del árbol que impide ver el bosque.

Habría que distinguir, en primer término, los pequeños Municipios y los grandes; las agrupaciones que surgen en el medio rural y las que se determinan en consonancia con las necesidades del medio urbano.

Así, mientras la gran masa de los Municipios (tégase en cuenta que más de las dos terceras partes de los Municipios españoles tienen una población inferior a 2.000 habitantes) responde a una concentración delimitada por razones espaciales que cabe considerar como naturales —alejamiento de los núcleos de población entre sí e intensificación de las relaciones vecinales dentro de cada núcleo—, el proceso de concentración de las poblaciones urbanas da a la ciudad moderna un carácter acentuadamente artificial, obra de la necesidad industrial, creación del *homo faber*, en oposición a aquella elaboración paciente de la convivencia y de la Historia que hacía decir a Tocqueville que «el Municipio parecía salido directamente de las manos de Dios».

Será preferible reservar el término de «pueblo» (comunidad municipal, en las leyes alemanas) para señalar la realidad natural y espontánea de la convivencia, mientras que el término «Municipio» es una denominación jurídica y expresa una órbita diseñada por exigencias de gobierno. Las «necesarias relaciones de vecindad» a que se refiere la legislación española que vino a rectificar el criterio legalista de la Ley

municipal de 1877 (Estatuto municipal de 1924, artículo 1.º; Ley municipal de 1935, art. 2.º) son realmente *necesarias* en los pequeños núcleos de convivencia, y respecto de ellos cabe decir que se afirman por su propia virtualidad, ya que hasta en el caso de que no puedan resolver por sí los problemas vecinales que constituyen el equipo de los «Servicios mínimos» que ha de afrontar todo Municipio, subsistirán, rebajados jurídicamente, como elementos irreductibles de vida social. La ley podrá suprimir Municipios, pero subsistirá el hecho de la población nucleada por la convivencia vecinal del núcleo concentrado. Quedará constituido en *Entidad local menor* el núcleo que, por exigencias técnicas, haya sido privado de su condición — eminentemente legal — de *Municipio*. Resalta en este ejemplo — el cual muestra la compatibilidad de lo *natural* con lo *eficaz* — la diferencia que separa estos conceptos: pueblo (caracterizado histórica y naturalmente) y *Municipio* (coincidente unas veces con el pueblo, separado otras veces de él) (1).

La concepción estática del Municipio, la cual lo considera como núcleo fijo, con un ritmo isócrono en su vida y en sus necesidades, no considera este doble hecho: la ecuación indispensable entre las necesidades y los servicios, y la escala distinta en que se des-

(1) Refiriéndose a la definición del Municipio por nuestro Estatuto de 1924, dice el Prof. Marcello Caetano: «Si por *asociación natural* se entiende la conjunción de esfuerzos *impuesta* por la necesidad de resolver localmente ciertos problemas de interés inmediato, y que, por tanto, no resulta de un pacto voluntario, puede aceptarse la definición. Pero si se pretende decir que el Concejo saca su origen y razón de ser de la propia naturaleza, y no de la ley; si se pretende resucitar la doctrina de la anterioridad y primacía de los derechos de los Municipios sobre los derechos de la Nación; si se pretende afirmar que cada Concejo es intangible en su existencia y en su circunscripción, entonces admitir la noción dada por el Estatuto español sería hacer violencia a

arrollan la población, por una parte, y las propias necesidades, por otra. Esto exige breve explicación.

Cuando un Municipio no atiende sus mínimos Servicios —las legislaciones han cuidado de señalarlos al configurar el concepto de Municipio—, cabe decir que la convivencia se desgarrar o se rebaja, según se soporte o no por la población interesada la carencia. Ahora (bien, se convive en interés del perfeccionamiento, porque la vida contemplativa es la única que permite el aislamiento y la soledad. Pero convivir es dar realidad a aspiraciones comunales, y la medida de todo ser es, según el principio escolástico, la actividad. Como las necesidades obedecen a la ley de un desarrollo constante, o, por lo menos, de una evolución compleja, los Servicios crecen y se complican también, y requieren mayor suma de medios para cumplirse.

Estos medios suelen observar proporción con la masa de habitantes del núcleo. Pero no siempre ocurre así: algunos Servicios son costosos, no sólo por su extensión, sino por su naturaleza: el abastecimiento de aguas, por ejemplo, de tan vital interés para toda

la realidad y a los principios» (*O Municipio na Reforma administrativa, conferencia. Lisboa, 1936*). Es la legislación municipal portuguesa la que ha dado especial relieve a la distinción que venimos comentando y que estimamos conciliadora y realista: la del núcleo histórico de población y Municipio. El reconocimiento de las Entidades locales menores subraya entre nosotros la diferencia. Pero en Portugal tiene valor de principio la distinción entre Parroquia (*freguesia*) y Concejo. El legislador consagra el hecho de la primera convivencia territorial que se da en la Parroquia, pero integra las Parroquias en Concejos, según las necesidades jurídicas y políticas. Obsérvese, sin embargo, que la organización parroquial (representada por Juntas elegidas por los padres de familia), condiciona la propia organización del Concejo e impide que éste sea mera abstracción jurídica. Es más bien la regulación que constituye una superestructura jurídica mediante la agrupación selectiva de entidades naturales. Con ello se salvan, juntamente, la naturaleza y la norma.

población (1). No creciendo uniforme o paralelamente la población y las necesidades, se da frecuentemente el caso de una desproporción entre la exigencia de los Servicios y la cifra de población. La generalización de los medios de «confort» y, en síntesis, de progreso, determina una organización *ad hoc*, que si ha de atender al mayor número posible de habitantes, rebasa las fronteras del Municipio —del pequeño especialmente— y exige nuevas adaptaciones del concepto.

Entramos en el campo neutral de la Técnica, cuyo impulso unitario y absorbente deslocaliza la vida. La unidad local se caracteriza especialmente por su capacidad organizadora de Servicios o por su aptitud para cooperar a ellos, cuando no puede asumirlos en su totalidad. Disponen los anglosajones de un vocabulario casi intraducible para representar estas exigencias de la organización técnica: *Management, Planning, Pooling...* Aluden todas estas palabras a la gran organización técnica de grandes espacios. El *Management* implica, no ya una diferenciación de las funciones políticas y las administrativas, sino una «coordinación de actividades» que requiere, para cumplirse: *a)* la utilización técnica (Tecnología y Servicios; organización científica del trabajo); *b)* la investigación y coordinación de informaciones; *c)* «control» ejecutivo; *d)* personal técnico (J. M. Pffner, *Municipal Adminis-*

(1) Debemos a la Sección de Estadística del Instituto de Estudios de Administración Local información completa, que pronto será publicada, acerca de la situación de este importante servicio público en los Municipios españoles. De los datos recogidos resulta que 2.878 Municipios menores de 2.001 habitantes carecen de fuentes públicas dentro del casco de la población, y que de los 9.250 Municipios de España, sólo 1.398 cuentan con red domiciliaria para el abastecimiento de aguas, o sea el 15,19 por 100 (teniendo en cuenta que la investigación se refiere a 9.142 Municipios, pues faltan datos únicamente de 108).

tration. New-York, 1940). El *Planning* es el complejo de trazados y de servicios de que se ocupan las modernas técnicas urbanísticas. El *Pooling* es la organización financiera que, mediante la asociación de empresas, permite a los distritos más ricos ayudar a los más pobres.

En la corriente de estas ideas se deslizan los esbozos de reforma de la Administración local que están preocupando, con vistas a la terminación de la guerra, a los países, beligerantes o no. Parece unánime la comprensión de que las pequeñas entidades locales, que carecen de población, de recursos económicos o de medios suficientes para realizar los Servicios, no podrán subsistir en su actual situación: como entidades totales. Muchas veces parece ironía denominarlas así. Cuanto trascienda de las necesidades elementales, para cuya satisfacción bastan escasos medios administrados por el buen sentido vecinal, habrá de ser provisto, sin perjuicio de la subsistencia de la entidad, por un sistema de delegación, análogo al que señala el Informe inglés de la «National Association of Local Government Officers» (N. A. L. G. O.): grandes circunscripciones territoriales constituídas como Corporaciones totales (*all-purpose*) delegarían la administración de muchos Servicios a los Consejos de distrito (1).

El concepto antes expuesto respecto de la imprecisión de fronteras entre las diversas Administraciones —la central y las locales— adquiere con este análisis los trazos fuertes que caracterizan la realidad. Interesa una Administración coordinada y eficaz,

(1) Este es el nuevo «Regionalismo», palabra que, en recientes proyectos de Reforma local, no entraña el sentido de Región histórica, sino Región instituida por la ley, en interés de una buena economía de los Servicios.

ligada en todas sus partes, y pierde valor, bajo la presión de estas necesidades, el viejo concepto de la autonomía territorial.

Basta considerar el hecho de que los pequeños Municipios se transforman progresivamente en órganos de la Administración central, en virtud de los Servicios nacionales y unitarios que se les encomienda, y junto a los cuales significan bien poca cosa las actividades propiamente locales. Lo saben bien los funcionarios de esta clase absorbidos por el cumplimiento de los servicios del Estado. Y no ha sido esta tendencia, en auge siempre, lo que menos ha influido en la organización de los Cuerpos de funcionarios de Administración local en Cuerpos organizados nacionalmente (en España, como Cuerpos nacionales están organizados los Secretarios, los Interventores y los Depositarios, pero recientemente se ha ordenado la clasificación, en categorías de escalafón, de los restantes funcionarios administrativos, casi al propio tiempo que la Administración central ha recabado el derecho de nombramiento del personal administrativo que asume funciones directivas en Diputaciones y en Ayuntamientos. El camino está abierto al escalafón de funcionarios técnicos, que no podrá tardar en producirse).

Cobra vigor con todo ello el concepto de *Administración mixta*, sobre todo en los pequeños Municipios, pues mientras las urbes —las grandes, sobre todo— poseen medios para ampliar el campo de sus actividades potestativas (que son el índice de crecimiento de la vida municipal, no confinada a los Servicios obligatorios), los núcleos reducidos de población que son la base de los pequeños y numerosísimos

Municipios requieren cada día con mayor apremio la ayuda del Estado o necesitan constituirse en régimen de mancomunidad o de agrupación para remediar su insuficiencia.

Junto al orden técnico que procura la comodidad y el bienestar, el orden público, en su originario sentido de policía, adquiere importancia primordial, precisamente en los grandes Municipios. Una atribución tan inalienable del Estado como la de la defensa del orden público, es causa de nuevas interferencias de la Administración central en la local, cuando se trata de las ciudades, que en el orden de los recursos y de los Servicios poseen, por lo general, las condiciones precisas para destacar su autonomía. Pero así como en lo técnico, la administración de los pequeños Municipios es administración indigente, en lo político, que afecta al orden nacional, la administración de los grandes ha de ser administración tutelada o delegada. De aquí el régimen «de precaución» a que están sujetos los grandes Municipios: en lo que respecta a la designación del Alcalde, especialmente vinculada al Poder central en muchos países; en lo que se refiere a la revocación de sus funciones; en lo que concierne al nombramiento ministerial de Concejales o Consejeros en algunos tipos actuales de organización. Los excesos del parlamentarismo municipal, por otra parte, están siendo contenidos con sistemas como el de Comisión o con prescripciones como las contenidas en la Ley francesa de 30 de mayo de 1941 sobre el régimen administrativo de la ciudad de Lyon; el Consejo municipal sólo puede deliberar sobre las cuestiones propuestas por el Alcalde en el Orden del día.

Se trata, en muchos casos, más que de un acto de presencia del Poder central en la esfera municipal, de una utilización de la actividad local propiamente dicha en beneficio del interés general.

Pero esta propia necesidad administrativa se apoya, según se ve, como en supuesto imprescindible, en núcleos de convivencia que unas veces han sido formados con la lentitud operante de las fuerzas históricas, y otras han surgido —en las ciudades modernas— por obra de concentración humana rápidamente formada por exigencias actuales. Cabe decir que si el Estado altera a veces la constitución de los términos municipales, es más frecuente que se apoye en ellos, tal como están formados, para atender a sus propios Servicios. Con ello, el Municipio coopera a la acción del Estado sin dejar de ser Municipio; suministra los medios de información y de trabajo que han de aplicarse a lo más inmediato de la vida. Y también a través de este linaje de consideraciones aparecen conectadas la Administración central y la local, encontrándose en mitad de su camino.

7. La proximidad a la vida, con independencia de los cometidos que desempeñan, es lo que hace de los Municipios y, desde que se producen, de las demás Entidades locales, organismos representativos inmediatos, como expresión primaria del interés público.

Así han servido estas entidades para organizar la representación política o para contrabalancear, completándola, la representación individual, aun en los Estados de tipo más democrático. Recuérdese la organización del Senado francés, según la ley de 1875.

Hay que distinguir, sin embargo, la representación

política de los Municipios y la representación política personal a través de los Municipios. En el primer caso, existirá una representación corporativa. En el segundo, se utiliza la Corporación (o la circunscripción territorial respectiva) como conducto de incorporación de la persona al Estado.

En el Estado español actual, el Punto VI de F. E. T. y de las JONS formula así la participación de que tratamos: «Todos los españoles participarán en el Estado a través de su función familiar, municipal y sindical».

Este principio se ha organizado como participación jerárquica de los Municipios, en la actual Ley de Cortes, combinándose el criterio de la representación nata de los grandes Municipios (capital) y de la designación corporativa por provincias. Se ha consagrado así la representación política de los núcleos locales, como tales núcleos constituidos. Supuesta la intervención que los españoles pudieran alcanzar, en cuanto personas individuales, en la designación de los Ayuntamientos o de otras Corporaciones locales, el sufragio del español sería sufragio indirecto en el orden de la representación política general: cooperar a la designación de los Ayuntamientos, y éstos designarían o contribuirían a designar representantes en Cortes. La participación a que se refiere el Punto VI quedaba organizada, porque a través de la función municipal los españoles participaban en el Estado.

Es decir, las Corporaciones locales pueden ser conductos de incorporación de sufragios individuales. Pero cabe, además, que sean molde orgánico de representación: que la persona colectiva o la Corporación misma sea, en cuanto tal, con independencia del

modo de designación, la que participa en las operaciones de la vida política mediante su propia representación.

Este segundo aspecto es el que recoge el Anteproyecto de *Fuero de los Españoles* formado por el «Instituto de Estudios Políticos», y cuyo artículo 31 consigna:

«La Familia, las Asociaciones, los Municipios y demás Entidades territoriales con personalidad jurídica, participarán en la representación política nacional en la forma que las leyes establezcan.»

Al lado de la participación de los españoles (materia de otro artículo del Anteproyecto), se subraya la participación de las Entidades territoriales, sin perjuicio de que, según se ha visto, puedan combinarse ambos criterios. El Punto VI tiene flexibilidad suficiente para propiciar varias soluciones. El Anteproyecto, en el artículo que glosamos, concreta una de ellas: la de la representación propiamente corporativa. Consagra así un principio político que en estas páginas venimos destacando: el de la eficacia de las Entidades locales, no tanto porque realicen funciones exclusivas, separadas del resto de las actividades administrativas, sino porque implican la organización inmediata de los factores de vida real o la primera fase de la actividad pública de los españoles.

8. Es el propio Anteproyecto de *Fuero* el que da la clave de la situación de las Entidades locales, situación a la vez relevante y subordinada. «El Municipio y las demás Entidades territoriales con personalidad jurídica —dice el artículo 23— tienen derecho a administrar sus intereses peculiares mediante órganos propios».

Tres ideas destacan en este artículo: la de *personalidad jurídica*, la de *intereses peculiares*, la de *órganos propios*.

Hay ciertamente una ofensiva contra el concepto de personalidad jurídica, vinculado al derecho subjetivo. Desde distintos puntos de vista han sido combatidas ambas nociones. Y cuando se apagaba el eco positivista de la escuela de Duguit que arremetió contra aquellos conceptos clásicos, he aquí que el moderno pensamiento jurídico alemán, que se considera a sí propio como la antítesis del positivismo, sustituye también la noción de derecho por la de situación jurídica y dirige simultáneamente su ataque contra el concepto de persona jurídica.

Nítidamente han repercutido en el Municipio las consecuencias de esta demolición. El concepto de persona jurídica no ha merecido otra consideración que la de concepto polémico y político del individualismo, y ha sido estimado como mero recurso técnico-jurídico, que resulta innecesario cuando se considera al Municipio como comunidad (Rodolf Stiller, *Gemeinde und verbandsrecht im Spiegel neuer Rechtsauffassung*, 1941).

Más preciso el texto de la Ley municipal alemana de 1935, parece distinguir la unidad social y la entidad jurídica. Según el artículo 1.º, los Municipios reúnen las energías del pueblo *existentes en la comunidad local* para alcanzar los fines públicos de la Patria menor. Existe como unidad de convivencia la comunidad local y realiza sus fines mediante el Municipio, unidad de superestructura. Cabría hablar del Municipio-instrumento de la comunidad, como, bajo la dependencia de las mismas ideas, se habla del Estado-instrumento del Pueblo.

Y cuando se acentúa el carácter unitario de éste, no parece adecuado prescindir de una noción, como la de personalidad, que puede servir de medio a esa unificación del Pueblo y del Estado. No se olvide que la personalidad jurídica, no obstante su configuración antropomórfica, aplicada a las colectividades es un resorte en manos del Estado. Hay ventaja indudable en conferir una personalidad para afirmar una autarquía o para estimular un interés. Así se personifica un servicio, como se personifica, en una Corporación o en una Asociación, un centro de derechos o, si se prefiere, de intereses. Y es sólo nominalismo infecundo sustituir la noción de personalidad por la de situación jurídica, ya que si la situación es realmente «jurídica» nada exime de la necesidad de aclarar este término, y siempre desembocaremos en la exigencia de idear un sistema de seguridad, de protección o de garantía para estabilizar las situaciones en interés de la propia organización que las crea o las reconoce.

La noción genuina y etimológica de «persona» como máscara que fija una fisonomía, enlaza bien con el concepto de «intereses peculiares». Reconocida esta peculiaridad territorial, las Entidades locales encuentran una esfera propia de influencia y de cooperación juntamente. Es el concepto de autarquía caracterizado por Lessona: «se refiere a la circunstancia objetiva de una administración de intereses propios, también en interés de otro, o más concretamente, de intereses públicos por obra de sujetos diferenciados del Estado» (*Istituzioni di Diritto pubblico*, 3.^a parte, 1941).

Completa estos conceptos la Administración «mediante órganos propios». Por concomitantes que sean las distintas esferas administrativas, por enlazadas que

estén las actividades de la Administración central y las de la local, en estas últimas se anudan las relaciones administrativas en su necesaria extensión territorial, aparte de que la vida local, en sus propios nexos y en sus funciones inmediatas, adquiere calidad representativa. Aunque se prescindiera de constituir las Entidades locales por procedimientos de sufragio (y del municipal se ha dicho, aunque el concepto peca por exceso y por defecto, que es el único que entienden los electores), interesa recordar aquí que también en los Ayuntamientos designados por nombramiento gubernativo se atiende a buscar ese elemento de arraigo necesario —naturaleza o tiempo de residencia—, requerido en Inglaterra, según se ha visto, como condición de los jueces de Paz cuando la institución se transforma —bajo Eduardo III (1327-1377)—, hallándose el equilibrio entre el derecho de designación por la Corona y el arraigo de los jueces en el país, ya que habían de ser precisamente propietarios territoriales del Condado.

Organos propios con carácter representativo y administrativo. Esta idea no guarda parentesco con la de autonomía; pero señala bien lo que hay de vigoroso y, si la expresión no parece excesiva, de inasimilable, por encima de toda tendencia política, en la realidad local.

CARLOS RUIZ DEL CASTILLO.

