

... y el establecimiento de la república en la ciudad de Roma...  
... de los establecimientos de crédito, la publicación de todos  
... las relaciones del personal, y en las relaciones de los  
... y de las establecimientos comerciales, principalmente  
... en el mismo tiempo manifestaciones de  
... las de la actividad económica del Estado en este terreno.

DE LOS MUNICIPIOS

CAPITULO PRIMERO

RECUERDOS HISTÓRICOS.

1. El Estado antiguo nació de la vida política de la ciudad, la union del Estado con la ciudad en la idea y en la organizacion, es, por consiguiente, propia del derecho público de la antigüedad. Los Griegos y los Romanos denotaban tambien con la misma palabra las dos entidades. La ciudad de Atenas era al mismo tiempo el Estado de Atenas, y la ciudad de Roma era la dominadora del mundo.

El Imperio romano había llegado á ser tan grande, que la interior antitesis entre el Estado y las ciudades, no podía ya ocultarse á la penetrante mirada de los Romanos. Aquél abrazaba el mundo, éstas estaban localmente limitadas, todo lo más continuó la union de ámbas en la organizacion de la capital. Los magistrados del pueblo romano eran al mismo tiempo y principalmente magistrados de la ciudad, el Senado era tambien el Consejo de la misma. El derecho de ciudadanía romana era el fundamento necesario para la participacion política en los asuntos del Estado. Unicamente bajo los Emperadores se varió esto. La soberanía Cesárea fué una institucion puramente política. Bajo Augusto, el Senado viene á ser tambien una Asamblea del Imperio, la cual reunía en su seno á los grandes de las provincias.

... y el establecimiento de la república en la ciudad de Roma...  
... de los establecimientos de crédito, la publicación de todos  
... las relaciones del personal, y en las relaciones de los  
... y de las establecimientos comerciales, principalmente  
... en el mismo tiempo manifestaciones de  
... las de la actividad económica del Estado en este terreno.

LIBRO OCTAVO

RECUERDOS HISTÓRICOS.

DE LOS MUNICIPIOS.

CAPITULO PRIMERO.

1. El Estado antiguo nació de la vida política de la ciudad, la union del Estado con la ciudad en la idea y en la organizacion, es, por consiguiente, propia del derecho público de la antigüedad. Los Griegos y los Romanos denotaban tambien con la misma palabra las dos entidades. La ciudad de Atenas era al mismo tiempo el Estado de Atenas, y la ciudad de Roma era la dominadora del mundo.

El Imperio romano había llegado á ser tan grande, que la interior antitesis entre el Estado y las ciudades, no podía ya ocultarse á la penetrante mirada de los Romanos. Aquél abrazaba el mundo, éstas estaban localmente limitadas, todo lo más continuó la union de ámbas en la organizacion de la capital. Los magistrados del pueblo romano eran al mismo tiempo y principalmente magistrados de la ciudad, el Senado era tambien el Consejo de la misma. El derecho de ciudadanía romana era el fundamento necesario para la participacion política en los asuntos del Estado. Unicamente bajo los Emperadores se varió esto. La soberanía Cesárea fué una institucion puramente política. Bajo Augusto, el Senado viene á ser tambien una Asamblea del Imperio, la cual reunía en su seno á los grandes de las provincias.

Una gran parte de las cargas públicas vinieron á ser meramente políticas, y la ciudadanía romana se extendió en su consecuencia á una ciudadanía universal del Estado. El inconmensurable imperio se despojó entónces de la forma de constitucion de la ciudad, pues la fuerza vital interior estaba ya agotada en gran parte, y la historia declinaba al ocaso.

Primeramente la antítesis en las otras ciudades, especialmente en Italia, se había hecho visible. Realmente eran éstas tambien en su origen entidades políticas, al rededor de las cuales se agrupaban las localidades y las familias del país, como su centro constitucional. Tambien ellas tenían sus magistrados, si bien posteriormente, no con imperio (*imperium*) sino con jurisdiccion (*jurisdictio*). Los *II viri* y los *IV viri*, lo mismo que los *praefecti*, no eran simples presidentes del municipio, sino al mismo tiempo tambien funcionarios del Estado, si bien su esfera de accion se limitaba al territorio de la ciudad; los *Senados* y las *Curias*, como fueron llamados posteriormente, eran en más pequeñas relaciones, semejantes al Senado romano, y el derecho de ciudadanía romana unió con la ciudad dominadora á los habitantes de las colonias y de muchos municipios, y en las demás ciudades, por lo ménos á los magistrados de las mismas. Pero aún cuando la mezcla del Estado y la ciudad en todas estas relaciones fuese todavía visible, hasta más tarde, sin embargo, desde el principio, en la superior vida política, la legislacion y el gobierno del Estado se concentraban en Roma, y todas las demás ciudades especialmente eran sólo corporaciones locales. No tenían, como tales, participacion directa en la direccion del Estado (1).

Guizot ha creído reconocer el motivo principal de la caída del Imperio romano en la separacion de los derechos é intereses políticos, de los derechos é intereses municipales, que se realizó en tiempo del Imperio, y declaró á la misma como funesta para el Estado y los municipios (2). No podemos participar de esta opinion del docto hombre de Esta-

(1) Véase la completa y profunda exposicion en C. Hegel, *Geschichte der Städteverfassung von Italien*, tomo I, cap. I, donde son apreciadas tambien las doctas investigaciones de Niebuhr, Savigny, Walter, Puchta, Zumpt, etc.

(2) *Essais sur l'histoire de France*, I.

do. La separacion de la constitucion política y municipal no fué introducida tan plena y áasperamente en el Imperio romano, como en los Estados modernos en todas partes, y el Estado romano no cayó por considerar diverso en el organismo externo lo que por su naturaleza era distinto, la vida política del Estado y la vida civil del municipio. Si la excesiva centralizacion del poder político comun absorbió en el poder absoluto imperial los derechos de todos los demás miembros, y toda especie de libertad de la aristocracia y del resto del pueblo fué oprimida y destruida, tambien mantuvo la antigua libertad municipal durante la general servidumbre y corrupcion. Solamente con la transformacion del Imperio bajo Diocleciano y Constantino, y con la introduccion de una constitucion política mixta de despotismo oriental y de burocracia greco-romana, la libertad y el derecho de las ciudades, quedaron al fin privados de toda independencia municipal, enteramente supeditadas á los oficiales del emperador, debilitadas y enervadas, merced al favoritismo de las clases privilegiadas de la poblacion, oprimidas y gravadas con excesivas cargas de impuestos y de responsabilidad económica. La decadencia de las ciudades fué, por consiguiente, más bien consecuencia que causa de la corrupcion política y moral que mataba la nacion en general y todo el Estado.

A la jurisprudencia romana pertenece tambien el concepto de la ciudad como una persona jurídica (*corpus, universitas*). Fué considerada como individuo, al cual como á un todo correspondían propiedades. Esta personalidad, que cuidadosamente se distingue de las personas de los ciudadanos particulares, y que en su unidad é indivisibilidad es considerada como sujeto de los bienes, tenía lugar principalmente en el terreno del derecho privado, más que en el del derecho público: tenía propiedad, créditos, deudas, y era representada en el comercio y ante el tribunal por sus delegados con plenos poderes, y por sus instrumentos (los esclavos).

2. Así como era conforme al espíritu romano principalmente la vida de las ciudades y el perfeccionamiento de las mismas, así tambien correspondía al carácter germánico principalmente la institucion de los municipios rurales. Italia fué en la antigüedad la tierra de las ciudades. En Alemania, en los primeros siglos de nuestra historia, no habían in-

guna ciudad,—los Germanos en un principio despreciaban y aborrecían á los habitantes de las ciudades y de las colonias romanas, áun despues que ellos mismos llegaron á dominar á éstas,—pero los municipios rurales se encuentran por doquiera que los pueblos germanos se establecían de un modo duradero sobre algun terreno propio. Son por lo tanto de ordinario más antiguos que los Estados á que hoy pertenecen.

Si las ciudades antiguas eran á la vez individuos políticos, por el contrario, los antiguos municipios rurales no son entidades políticas existentes por sí, sino sólo originariamente en el organismo político del pueblo y del territorio, partes de un gran todo, divisiones de las jurisdicciones (*Huntari*), y además de esto de más grandes distritos, y por lo mismo miembros del cuerpo político; sin embargo, eran todos económicamente independientes: Tal es el carácter de las dos formas fundamentales de los antiguos municipios rurales, tanto de los libres como de los feudales. Ambos elementos descansaban en la division de las tierras, y tenían el objeto de administrarlas en comun y de una manera ordenada. En éstos y en aquéllos estuvieron los bienes limitados y asignados á cada familia como derecho particular y para el cultivo, principalmente de campos y prados, los cuales entre tanto en algunas relaciones estaban sujetos á las reglas comunes del gobierno económico provincial. Y en éstos como en aquéllos, hubo además de los bienes particulares, mayores bosques y pastos sin dividir, de los cuales disfrutaban lo mismo el municipio que los poseedores particulares de tierras, y á ellos principalmente se refería la economía del municipio. Sólo era diversa la constitucion de los mismos, en que el comun libre pertenecía al pueblo plenamente autorizado, y en que bajo la presidencia de sus jefes en un principio elegidos, se reunían los propietarios libres de terrenos y deliberaban con independencia sobre sus propios derechos, miéntras que los vasallos derivaban su posesion territorial de la gracia del señor, eran tenidos en comun y dirigidos por su dominio, y sólo por medio de él se unían con la restante constitucion del pueblo. En los últimos municipios, la unidad en la persona del señor estaba señalada más fuerte y poderosamente que en los primeros. Sin embargo, el concepto romano de la persona jurídica, en el estricto sentido de la palabra, no convenía á las dos es-

pecies. Eran más bien dos asociaciones, las cuales en cierta relacion se consideraban tambien como un todo, pero no como un todo separado de cada uno de los sócios é independiente, sino sólo como una sociedad compuesta de éstos como una reunion organizada de sócios.

Durante la Edad Media, la forma del municipio feudal, obtuvo con frecuencia la preponderancia, y muchos municipios en primitivamente libres vinieron en lo sucesivo á poder de señores hereditarios, y cayeron bajo la potestad jurisdiccional de los señores territoriales y de sus vasallos. Mas por el contrario, en el trascurso de los años, los municipios originariamente tributarios obtuvieron derechos firmes y asegurados en los campos, y se acercaron entre tanto en los municipios libres. Pero muy rara vez los municipios de las aldeas y de los campos crecieron hasta el punto de ser entidades comunes políticas, y se hicieron Estados independientes. Donde esto ha sucedido, como en parte en Suiza, allí han contribuido siempre á ello esencialmente otros vínculos estrechos en el territorio del municipio, especialmente los de los mayores poderes derivados de las jurisdicciones. La simple importancia local y estrechamente limitada de los municipios no es el único motivo por el que no se han elevado en regla á forma propia de Estado, pero no tenían en sí desde su origen ningun gérmen de Estado, y ninguna pretension al señorío.

3. Otra fué la suerte de las ciudades de la Edad Media. Merced á la resurreccion y á la nueva fundacion de numerosas ciudades en Europa, vino ya á manifestarse la antitesis de los municipios rurales y de los municipios urbanos. En un principio tambien la constitucion de las ciudades era semejante á la de los municipios rurales; pero en las primeras podían notarse ya las señales de nueva y diversa cultura. Si bien observamos que en Italia la antigua constitucion municipal romana se había extinguido desde largo tiempo atrás y se desarrollaba con tendencia á nueva forma ciudadana, y esta misma había sido principalmente movida é influida (1) por el espíritu de la libertad

(1) Las notables investigaciones de C. Hegel en la obra citada en la nota primera, me parecen haber agotado las cuestiones en el asunto principal. Véase tambien á Laurent, *Hist. du droit des gens*, t. VII. La *Feodalité et l'Egeise*, p. 509 y sig., y principalmente á V. Mauser,

germánica y de la forma corporativa jurídica, todavía se recuerda algo de la conexión y afinidad con las ciudades romanas. Por lo ménos la memoria y grandeza romana se reanimó. La institución de los cónsules ciudadanos, de la Edad Media, si bien tuvo importancia enteramente diversa de la del antiguo consulado romano, produjo, sin embargo, un vivo recuerdo del esplendor del tiempo pasado.

Los intereses económico-rurales, considerables realmente en los primeros tiempos, no fueron ya calculados; la población de la ciudad no consistía ya en labradores; en derredor de los obispos y de los abades se agrupaban los ministros dedicados á los institutos eclesiásticos; al rededor de los palatinos del rey y de las córtes de los grandes, los administradores de las rentas y los amigos de vida espléndida, así como en torno de los súbditos reales una numerosa escolta de hombres de guerra. Bajo la protección de la ciudad adquirió el comercio segura morada. La industria y los oficios de toda clase encontraron alimento y prosperidad. Desde un principio eran los supremos intereses de la seguridad pública, de la cultura y de la industria, de los que se tenía cuidado en las ciudades, porque daban á los habitantes de la ciudad carácter distinto del de los labradores. Aquí también, por consiguiente, pudo prosperar una ciudadanía personal, independiente de la posesión territorial, y otra vez vino á renovarse el concepto de la persona jurídica única, en antítesis con la asociación, si bien en principio no tan abstractamente como la jurisprudencia romana lo había pensado.

Y de nuevo observamos los esfuerzos de las ciudades para salir del círculo de simples municipios, y como individuos políticos independientes perfeccionar la vida política republicana. Otra vez se confundieron los conceptos de Estado y ciudad; pero más complicadamente y en diversa dirección que en la antigua Italia romana. Allí no había ya una ciudad universal, que, abrazando igualmente á todas las demás ciudades, mantenía la unidad, y la tendencia á la dominación, innata en el carácter romano, no movía ya la política de las ciudades de la Edad Media, que ante todo querían defender su libertad de los príncipes y de la opre-

sión del feudalismo guerrero, y aspiraban á la independencia de cualquiera ingerencia en sus negocios públicos. La extensión de su señorío sobre el territorio vecino, es una fase posterior de su desarrollo y de importancia secundaria. Pensaron en esto únicamente cuando hubieron alcanzado el gobierno político de sí mismas, imitaron á los pequeños señores y feudales con cuya fuerza podían muy bien medir la suya.

4. Algunas ciudades y principalmente en Italia, en el trascurso de los años, habían adquirido gran extensión política, y así se extendieron hasta ser Estados importantes. Pero sólo algunas llegaron á esto; y finalmente las ciudades, excepto dos, tanto las que lograron sólo independencia republicana como aquéllas que por ser ciudades municipales habían adquirido señoríos sobre algún territorio, fueron sometidas por las más grandes monarquías que en los últimos siglos se engrandecieron, despojadas de su poder por las formas políticas modernas. Esta transformación se realizó también en las ciudades libres, como en los Países-Bajos y en Suiza. La universalidad del fenómeno—mientras pudiesen conservarse las cuatro ciudades imperiales reducidas á tres, en 1866—es un signo evidéntísimo de que la vida política de nuestros tiempos no acepta ya la mezcla ó confusión del Estado y la ciudad, ni de la Edad Antigua ni de la Media, sino que el municipio de la ciudad está políticamente subordinado al Estado moderno. Por lo tanto, la división de los derechos é intereses políticos, de los derechos é intereses comunales (municipales), es esencialmente el resultado de los tiempos modernos.

5. En el período absolutista de los últimos siglos, las ciudades en algunos países y principalmente en Francia, no fueron sólo enteramente despojadas de su poder é independencia política. A la fuerza preponderante del nuevo poder del Estado absoluto no bastaba la subornación política de las mismas, aquélla fué más adelante, y no quiso conceder á las ciudades la libre determinación en sus asuntos municipales. Esta tendencia fué seguida apasionadamente por la Revolución, la cual, á fines del siglo pasado trastornó la Francia, y de allí se propagó por toda Europa. Si en la Edad Media las ciudades hubieran querido ser Estados independientemente regidos, hubiera perecido su libertad municipal;

pero hizo fortuna el concepto de que todos los municipios, las ciudades y las villas, eran solo instituciones del Estado. El nuevo derecho de ciudadanía absorbió el antiguo derecho de ciudadanía municipal, y el resto de independencia fué arrebatado por la centralización que todo lo abarca y dirige. Así la elevación política de las ciudades se transformó, por el contrario, en perfecta dependencia de las mismas.

6. En los tiempos más modernos vemos restablecido finalmente, después de diversas y opuestas oscilaciones, cierto equilibrio, que considera á los municipios en su esfera como entidades independientes, y al mismo tiempo asegura la superioridad política del Estado (1). Este progreso data principalmente desde la ordenación prusiana de las ciudades en 1808, obra del ministro Stein.

(1) Como Rottek (*Const. Statsr.*, véase *Aretin*, III, p. 31), ha podido llamar también á «nuestros» municipios «Estados en pequeño,» los cuales, «en unión de otros municipios y con cada uno de ellos están reunidos á un Estado más grande,» sería ininteligible si no conociésemos el cómo en los tiempos modernos la opinión de formar el Estado de abajo arriba por medio de la suma y reunión de los individuos, y de aquí hacerlo un producto del contrato, ha alucinado á muchas cabezas y las ha extraviado, ofreciéndose en forma de libertad individual.

## CAPITULO II.

### NATURALEZA JURÍDICA DE LOS MUNICIPIOS

La mirada retrospectiva sobre la suerte de los municipios en la historia universal, nos revela la verdadera naturaleza de los mismos, la cual, en el derecho público moderno, parece venir á ser reconocida universalmente.

1. Primeramente es conforme al Estado moderno, que todos los municipios del mismo estén en armonía con la constitución del Estado, y subordinados á su poder en todas las relaciones políticas. No consiente que una sociedad jurídica de esta clase, descansando en alguna fuerza propia política, esté en cierto modo fuera de la constitución pública como una inmunidad. De aquí es que comprende y ordena la general existencia política de la nación y de sus partes.

Como simples consecuencias de este principio, se deducen las siguientes determinaciones:

a) Que los nuevos municipios pueden formarse únicamente por el consentimiento del Estado; pues los mismos tienen siempre cierta importancia política, siendo á la vez miembros del cuerpo del Estado, que está perfectamente autorizado para intervenir en su existencia y conservar los derechos é intereses del todo;

b) Que la legislación del Estado tenga derecho para ordenar también los caracteres fundamentales de la constitución municipal, y mudarla según las relaciones del tiempo, realmente con mayor libertad que en las cosas de menor derecho privado;

c) Que al poder del Estado no sea necesario el derecho de tutela sobre los municipios, sino que en todo caso le pette-