

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 pertaina el derecho de inspección sobre los mismos, por medio del cual se les ofrecen ocasiones en las que se garantizan los mismos derechos necesarios para conservar la armonía con el Estado, y la subordinación política del mismo, y se opongan á la generación de los municipios ó al abuso de sus derechos.

neza el derecho de inspeccion sobre los mismos, por medio del cual se les ofrecen ocasiones y se les aseguran los medios necesarios para conservar la armonía con el Estado y la subordinacion política del mismo, y se oponga á la degeneracion de los municipios ó al abuso de sus derechos;

d) Por último, corresponde á la naturaleza de los municipios, como miembros tambien en el cuerpo del Estado, que á la organizacion de los mismos se extienda la constitucion del Estado como tal, sea que á los municipios se conceda tambien la representacion en las cámaras, ó que se ordenen algunas elecciones para los supremos consejos segun los municipios, sea en fin que por éstos se establezcan empleados políticos inferiores para el ejercicio de las funciones políticas. La conexion de los municipios con el Estado se conserva continuamente en viva actividad por medio de semejantes instituciones. El Estado saca siempre de los municipios fresca savia, y los llena en cambio de su espíritu.

Es, por consecuencia, muy conveniente, el que en los tiempos modernos con frecuencia todo el territorio del Estado esté dividido en círculos municipales, así como tambien que los señoríos y comarcas que en el Estado de la Edad Media estaban fuera de la constitucion municipal, hayan entrado en la ordenanza de la misma.

2. Sin embargo, es parcialmente exagerada la opinion que ve en los municipios solamente instituciones públicas y únicamente miembros del cuerpo del Estado. La historia de los municipios demuestra que muchas veces son aquéllos más antiguos que los Estados á que pertenecen, y que en su mayor parte no fueron fundados por el alto Estado, sino por el bajo, ya por la reunion de muchas familias en rededor de un centro comun de cultura, ya por la asociacion de los poseedores de terrenos próximos; así es que el fin del municipio no es precisamente político, sino más bien encaminado á la cultura y á la economía. El municipio está, por lo tanto, en el término medio entre el individuo y el Estado, entre la esfera de la vida privada y la de la vida política, y abarca las relaciones comunes de cultura y de economía de un lugar, las cuales están en cambio estrechamente unidas con los intereses privados de los habitantes del mismo. Este es su principal carácter. Pero como al mismo tiempo une las relaciones del lugar y de los habitantes con el Estado, esta es la segunda parte de su esencia.

Por lo mismo, pues, que el municipio posee importancia por sí y vida propia, tiene personalidad, y de hecho una personalidad diversa del Estado (1). No careciendo de propio derecho, de bienes propios, de actividad particular ¿por qué no había de gozar de su libertad y administrar independientemente sus negocios? La tutela propiamente dicha tiene únicamente buena razon de ser allí donde las personas que la necesitan no tienen capacidad para cuidar de sí mismas. La necesidad de auxilio de éstas es la condicion jurídica de aquélla. ¿Cómo no había de estar ahora organizado el municipio de modo que las personas mayores de edad que le pertenecen, las cuales administran sus negocios, sean tambien capaces de velar, segun sus propias ideas, por los intereses municipales, tan próximos á sus relaciones particulares? ¿Cómo habían de necesitar, por consiguiente, de la tutela de las autoridades del Estado? Entre los pueblos bárbaros ó plenamente descuidados para las cosas públicas, donde reina el desarreglo ó la corrupcion, la tutela del Estado puede ser necesaria; pero en el estado normal del municipio se establece como regla la independencia del mismo; pero no una independencia absoluta, porque no es solamente una personalidad por sí, sino una independencia limitada por medio de la ordenanza del Estado y la inspeccion del gobierno.

3. Como la antítesis de los gremios en los tiempos modernos ha sido muchas veces pisoteada á pesar de la diversidad de vida y profesion aún visible á grandes rasgos, así la diferencia de las ciudades y de los municipios rurales en los Estados modernos no ha sido apreciada á menudo. En realidad hay comarcas en las que la cultura ciudadana ha sido trasplantada tambien á los campos, y las costumbres de la ciudad se han usado en las aldeas, y hay especialmente varias ciudades pequeñas, que sólo por consideracion á su antigua historia y porque están amuralladas tienen la consideracion de ciudades, mientras que su manera de existir y de vida las iguala á las aldeas. Pero por lo general la natural antítesis existe demasiado, y el municipio

(1) Brater, en el *Dic. pol. alemán*, art. Municipio: «El municipio es el organismo de la sociedad local, así como el Estado es el organismo de la propiedad del pueblo.»

urbano en tales relaciones tiene otra naturaleza que el municipio rural.

El municipio rural está próximo á los campos, los cuales son cultivados por los miembros del mismo, que viven en estrecha relacion con la naturaleza externa del territorio y extiende su vigilancia á todos los alrededores de éste. Los fines de la cultura no le son, á decir verdad, extraños. La Iglesia, principalmente, se eleva sobre la casa municipal. El municipio funda tambien y sostiene escuelas para la juventud de las aldeas; pero su propia y principal actividad consiste en la economía comun, en el cuidado de los bosques, y pastos comunales, de los caminos y puentes, de las fuentes y medios de apagar los incendios, de la policía y el orden y de sus bienes. El principio de la utilidad es el predominante y su atencion se encamina á los productos. A la aldea la basta lo que la es conveniente; sus aspiraciones no se dirigen á mayor cultura en el arte y en la ciencia. No el comercio en todas sus direcciones y en todas las cosas, sino la uniforme economía rural, aplicada á los campos, indica el modo de su existencia.

El municipio urbano, por el contrario, está reunido sobre un pequeño espacio y elevado á vida más rica y más alta. El vínculo con los campos es débil, las personas se ligan personalmente, el impulso corporativo obra en él con más unidad y energía. Como en el municipio rural el principio de asociacion apénas aparece, así para las ciudades el principio de la simple persona jurídica es mejor. La economía rural no puede sostenerse en las ciudades, y si quiere prosperar debe retirarse á los campos; únicamente el delicado cultivo de los jardines encuentra lugar en las ciudades; por el contrario en éstas son múltiples, sobre todo, los oficios. Trabajos de toda clase se hacen no sólo por los individuos, sino tambien por todas las clases del pueblo. El comercio al por menor ofrece aquí para la venta sus mercancías, y satisface las pequeñas necesidades de una gran parte tambien de los que viven fuera de la ciudad. El gran comercio fija en ella su residencia, y de allí extiende la red de sus negocios sobre todo el mundo. Las artes y las ciencias se encuentran y ennoblecen la vida. Establécense las escuelas superiores. El Estado mismo con sus más importantes establecimientos fija en la ciudad su residencia. Es evidente, que todo esto debe ejercer poderosísima influencia

en el modo de vivir de la poblacion urbana, y en toda la naturaleza y la forma del municipio urbano. En el fondo de su economía resulta, por el contrario, la direccion de los superiores intereses de la cultura. La ciudad, por consiguiente, se aproxima aún más al Estado. Pero en cambio bajo otras relaciones, el municipio urbano y el rural están el uno respecto al otro en igual posicion. Participan á la vez de la independencia, la cual conviene principalmente á los municipios en su relacion con el Estado, y de la libertad municipal, que se manifiesta ya en la autonomía, esto es, en la libre legislacion de lo interior del distrito municipal, ya en la libre administracion del municipio y de sus órganos.