

### CAPITULO III.

#### ORGANIZACION DEL MUNICIPIO RURAL.

1. De manera análoga á la que se divide la sociedad política (*Volksgenossenschaft*) y el derecho de ciudadanía política, dividimos también la sociedad municipal y el derecho de ciudadanía del municipio. Aquella pertenece á todas las personas que están en union comun, hasta las mujeres y los niños; éste pertenece únicamente á los dependientes del municipio que tienen derecho de intervenir en los asuntos municipales. Se diferencia de éste fundamentalmente por medio de la relacion particular á un lugar determinado (el municipio del lugar), mientras que aquél descansa en la sociedad política y se relaciona con todo el Estado.

La cuestion en que descansa la sociedad municipal,—que es la presuposicion del derecho de ciudadanía municipal,—debe ser resuelta de diferente manera. Nosotros distinguimos principalmente los siguientes sistemas.

a) El de la Edad Media importado de los antiguos municipios rurales germanos, que era esencialmente sociedad de poseedores de territorio, esto es, una alianza íntima de los propietarios de terrenos libres del término municipal, quienes, como tales, gozaban también del aprovechamiento de los terrenos no divididos (campo comun). De una manera parecida estaban unidos los poseedores de territorios señoriales en el municipio señorial. Es característico en este concepto, el que la posesion de territorios (propiedad ó posesion de arriendo) debe ser considerada como fundamento del derecho municipal de propiedad. En tiempos más modernos se hizo necesario añadir otras clases á los poseedores de territorio, como en particular los obreros y co-

merciantes en pequeño, que sólo viven de alquiler, pero que ejercen su industria independientemente, y pocas veces los operarios de fábricas y jornaleros que tienen casa-habitacion propia. Pero los labradores quedan, sin embargo, como núcleo propio del municipio.

Este sistema existe hoy en varios países ó provincias alemanas, como en las del Este de Prusia y en Inglaterra (1). Por lo demás no tiene apoyo en la tradicion histórica, sino en la natural relacion de la poblacion y economía rural. Pero la union con la posesion territorial de derecho privado es considerada como cadena que cohibe el carácter personal del derecho público moderno, oprime la libertad personal, no permite realizar la variedad de las diversas profesiones, dificulta las libres aspiraciones, y no se adapta á la nueva legislacion sobre socorro de los pobres, la cual está basada en el punto de residencia.

b) Un segundo sistema que tiene origen en los últimos siglos, se ha formado principalmente en la Alemania del Sur, y más principalmente aún en muchos cantones de Suiza (2), donde está desvinculada también la sociedad municipal de la posesion territorial y se toma como union personal, aunque hace á la misma esencialmente dependiente de la reunion de las familias, y, por consiguiente, del tronco de los padres que transmiten á los hijos su sociedad comun. Este sistema ha prevalecido por algun tiempo y, segun él, la ciudadanía del municipio se unió corporativamente para cuidar de los pobres, de lo cual se encargó por medio de sus miembros; de modo que los que venían de nuevo podían entrar en el bien comun y en la clase de ciudadanos solamente por medio de una suma destinada á la compra de su derecho. De este modo todo el derecho de ciudadanía vino á ser un derecho personal y hereditario de todos aquellos que descendían de familias de ciudadanos, tuviesen ó no posesion territorial. El comun de los ciuda-

(1) Preusz. Landr. II, VII. 2 Ges. V, 18. Abril 1856. Ley austriaca 1849; Inglesa 1835. Obras principales G. L., Maurer *Gesch. d. Markenverfassung*. Erlangen 1856. *Deutsche Dorfverfassung*. 2. tom., Erlangen 1866. Otto Geerke *Rechtsgesch. d. deutschen Genossenschaft*. Berlin, 1868.

(2) V. Bluntschli *Historia del derecho de Zurich*, II, p. 58 y sig. y el parecer sobre la reorganizacion de la entidad comun en el canton de Berna de Blosch, 1851.

danos llegó á ser en cierto modo una gran familia que continúa renovándose en los hijos y nietos. Los ciudadanos están ligados unos con otros por un vínculo de piedad que dura aún cuando cada uno van por diversos caminos y el uno viva aquí y el otro allá. El derecho de ciudadanía es un bien hereditario que pasa á los sucesores, reúne por espacio de siglos los intereses y hasta la gloria del municipio viviente con la posteridad y con las sagradas relaciones de la vida familiar. El hombre tiene otro sentimiento de la importancia del derecho de ciudadanía, según que éste tiene sólo fundamento local, precisamente porque habita al presente en el municipio; ó fundamento personal, porque es siempre legado á su familia por la sangre. El patriotismo cívico encontrará mayor fuerza é impulso en el último sentimiento que en el primero. Pero aún cuando este sistema no tiene ya relación alguna con el campo y con el domicilio y es estrictamente la conclusión de la ciudadanía personal, se entreve en cambio en él la importancia natural del municipio para un lugar determinado, y se forma poco á poco al lado de la vieja y moribunda ciudadanía un núcleo común de habitantes, el cual vendrá con aquélla á una discusión sobre la representación de los intereses locales. Como el municipio es esencialmente cierta organización de la comunidad local, y su principal cuidado es la prosperidad de los intereses locales, los habitantes permanentes sienten como una injusticia el ser excluidos del derecho de voto, y la ciudadanía es envidiada y aborrecida como una clase privilegiada sin fundamento. También el espíritu de la dureza de corazón, del exclusivismo, del egoísmo y del orgullo, se hace sentir y rodea el antiguo tronco moribundo como una red de plantas parásitas.

Cuanto más movable se ha hecho la vida del mundo moderno, tanto mayor es también la mudanza en los municipios. Los antiguos ciudadanos se van y se establecen en otra parte de un modo permanente; los extranjeros vienen y buscan aquí una nueva patria; en una ó dos generaciones la gente nueva, ó ha rechazado á la antigua ciudadanía, ó la ha sobrepujado en número. Por eso es imposible el principio de conservar sin mudanza el común personal de los ciudadanos. Este no se ajusta, ni al derecho de libre aspiración, ni al nuevo fundamento del punto de residencia.

c) Un tercer concepto, especialmente perfeccionado en

Prusia, es la transformación de la comunidad de los poseedores de terrenos en comunidad de los habitantes (1). Esto significa que la participación en las Asambleas comunales, en los asuntos del municipio, se hace depender única ó principalmente del domicilio, esto es, del vínculo duradero con el lugar. Es, por lo tanto, de importancia secundaria el que, además de esto, se exijan mayores requisitos para el derecho de voto, como cierta edad, pago de impuestos, independencia personal y otros semejantes. También la comunidad de los habitantes puede ser organizada más ó menos democráticamente. Pero, cuando no se observa ninguna diferencia entre padres é hijos de familia, maestros y aprendices, propietarios de fábrica y operarios, sino que el derecho de voto está igualmente extendido para todas las personas, aún para aquellas que tienen solamente interés momentáneo y restringido por la prosperidad duradera del municipio, y no pueden ser inclinadas á consentir en los impuestos comunales, existe aquí un peligro no pequeño para el municipio y para los padres de familia: el alejamiento del cual apenas, es posible preservarlos de otro modo que por medio de una fuerte intervención del Estado. Ciertamente el interés de la libertad comunal recomienda precaución en la extensión del derecho de voto.

Pero este sistema está en armonía con la movilidad de la vida profesional moderna de la dirección libre y con el fundamento del lugar de residencia, ámbos reconocidos legalmente en el Imperio alemán (2).

d) El sistema francés eleva la sociedad municipal y derecho de ciudadanía municipal á sociedad y derechos de ciudadanía políticos. El municipio rural, como el urbano, aparece aquí únicamente como personalidad jurídica agrupada en el lugar, en la que los miembros y socios del municipio desaparecen igualmente.

(1) La Ordenanza de los municipios prusianos publicada en 11 de Marzo de 1850 fué compilada sin diferencia de municipio rural y urbano sobre el sistema de la comunidad de los habitantes: pero no admitía á todos éstos como electores comunales, sino solamente á aquellos que tienen una posesión territorial ó pagan por lo ménos dos thalers al año de impuesto directo (§ 4). Posteriormente se reconoce de nuevo la diferencia. Leyes de 1853 y 1856.

(2) Ley del Imperio alemán de 1.º de Noviembre de 1867, y otra del 6 de Junio de 1870.

En el fondo, esta es la destrucción, no la organización del municipio, como corporación independiente.

2. El igual derecho de los ciudadanos perfectos, en la Asamblea municipal, es naturalmente la regla ordinaria reconocida, y la mayoría de los ciudadanos presentes y votantes produce la voluntad del todo. Pero tampoco estas reglas son absolutas. Cuando en el municipio hay algunos ciudadanos que por riqueza y autoridad están sobre el mayor número, como regularmente se da el caso en los antiguos municipios formados por los señoríos, donde el señor siempre, como ciudadano del municipio, está puesto al lado de sus antiguos súbditos; ó como sucede en los tiempos modernos con frecuencia, donde los propietarios de fábrica sostienen en el país centenares de operarios, una gran parte de los cuales son á su lado ciudadanos del municipio, esta desigualdad reclama evidentemente alguna consideración. Aparece ésta necesaria principalmente con relación á las decisiones sobre cargas é impuestos municipales, para que no tome por sí una determinación arbitraria la mayoría de las personas, recargando á algunos pocos ricos. El sano sentido de la constitución municipal germánica antigua ha dado á semejante desigualdad expresión constitucional, pues concedió á los miembros aristocráticos del municipio más alta influencia en el Consejo deliberativo y ejecutivo; cuyo ejemplo puede también ser mirado como guía digno de consideración para la forma jurídica de nuestros tiempos.

3. El segundo, y no ménos indispensable órgano, es el jefe del municipio, *burgo-maestre*, el cual vela por todos los intereses y negocios corrientes y dirige sus operaciones. También en esto son muy diferentes las constituciones modernas. A la naturaleza del municipio rural completamente libre, corresponde últimamente, el que el presidente sea libremente elegido por la Asamblea ó Diputaciones municipales; pues aunque en parte, su naturaleza es realmente democrática., en parte también, en tal elección, está representada é interesada la independencia del municipio en su propia economía, esto es, en su principio vital. La más absoluta antítesis en este punto la forma el sistema francés, el cual hace nombrar á los presidentes del municipio (*Maires*) por el gobierno del Estado, y los hace en un todo dependientes del mismo. Mas bien puede justificarse que el presiden-

te elegido, únicamente en cuanto que debe entrar en su cargo y representar al municipio en sus relaciones con el Estado, deba ser también reconocido por el poder político, esto es, que no se haya hecho por éste oposición alguna contra su persona.

4. Regularmente existe al lado del presidente un colegio de consejeros municipales, diputados, los cuales no sólo ayudan al jefe en el cuidado de los negocios y en la administración de las operaciones comunales, sino que fiscalizan las funciones del mismo, siendo un compendio de la ciudadanía, por lo que respecta á los intereses comunales. La elección de los mismos, por consecuencia y obra de tal derecho de ciudadanía, es aquí regla ordinaria, enteramente conforme á las relaciones. Únicamente algunas constituciones establecen mayores requisitos para la elegibilidad, mientras otras dejan libre la elección sin ninguna otra limitación ó determinación (1).

En algunos países tiene el burgomaestre (*Schulze, Maire*), como autoridad superior ciudadana, posición independiente directiva, y los consejeros municipales tienen sólo importancia secundaria; en otros, forma con los consejeros municipales un colegio que toma las decisiones con la mayoría, y en el que el burgomaestre ocupa sólo el sitio de preferencia.

5. Evidentemente favorables para la libertad local son los pequeños municipios que constan de algunos grupos de casas y comprenden sólo algunas granjas. Pero para las cuestiones público-jurídicas hace falta confirmar los cargos á las pequeñas corporaciones, según las fuerzas económicas, y más aún, según los medios morales. Si las primeras décadas estaban inclinadas á la disgregación de los municipios, la cultura jurídica moderna, por el contrario, favorece la reunión de los mismos y la formación de otros mayores (2).

(1) También en Francia donde la ley Napoleónica del año VIII hacía nombrar por el gobierno los consejeros municipales, ahora por la ley de Napoleón III, de 7 de Julio de 1852, está reconocida la elección de los mismos por sufragio universal.

(2) Véase á Gneist, *Preuss. Kreisordnung*, Berlin 1870, p. 23.