

## CAPITULO IV.

### ORGANIZACION DEL MUNICIPIO URBANO.

1. La vida de la ciudad es al mismo tiempo más varia y más concentrada, pues en ella las masas se reúnen en estrechos grupos; los intereses de la industria y de la cultura superior aumentan las exigencias en la administración urbana; las antítesis en la población de la ciudad, en la cultura, en la profesión, en la riqueza saltan á la vista y reclaman que se las considere. Las ciudades pequeñas tienen gran semejanza con los municipios rurales y pueden contentarse por medio de las mismas formas constitucionales simples y democráticas. Pero en las ciudades más grandes, en que el carácter urbano está formado de un modo más estable, es natural que la constitución sea más complicada y haya necesidad de superior perfección. Los magistrados urbanos (*Bürgermeister* y *Stadträthe* ó *Schoffen*) no son igualmente en verdad altos funcionarios del Estado en el sentido de la moderna perfección del derecho, como en tiempos más antiguos, sino solamente jefes de la ciudad, funcionarios municipales urbanos; pero el cargo supremo requiere ya un conocimiento de los asuntos más extenso que en el municipio rural, y reclama toda la actividad de un hombre, dejándose, por consiguiente, sentir la necesidad de funcionarios profesionales cultos.

La multitud de los ciudadanos y habitantes es ya numerosa, y además de esto los individuos están demasiado ocupados con sus negocios para poder ordenar directamente ó en comun los diversos intereses municipales de la ciudad. Por consiguiente, aquí se necesita una representación de los mismos por medio de diputaciones de ciudadanos, de

legados de ciudad, más amplios (grandes) consejos, etc. que ocupen un lugar entre los magistrados y los ciudadanos. También para las ciudades democráticamente gobernadas hay en la representación un elemento aristocrático. En la antigüedad romana la constitución cívica entera era aristocrática, del mismo modo en gran parte en la Edad Media, y en la época actual la constitución democrática, moderada al ménos por cierta transacción, es conveniente á la naturaleza de la ciudad.

Finalmente la ciudadanía es asimismo tan multiforme, que con frecuencia está dividida ó en clases segun la riqueza, ó en barrios, segun los diversos domicilios, ó en corporaciones y gremios segun los oficios. El carácter personal del derecho de ciudadanía en la ciudad admite aquí las más variadas formas de union.

2. La libertad municipal en la Edad Media se manifestó principalmente en flor, cuando la antítesis con el señorío dinástico y episcopal y con las potestades establecidas por los señores, produjo en los cónsules y consejos una magistratura nacida de la vida urbana, y la elevó á la cabeza de la ciudadanía. No hubo ya sobre ésta un señorío venido de fuera, sino una determinación y administración propia de la ciudad.

En Francia esta libertad estuvo aherrojada bajo el régimen de la monarquía absoluta, y no fué de ninguna manera restablecida por la Revolución, la cual aumentó más aún la centralización del poder público. También las ciudades francesas tienen mairés, los cuales en cierto modo son prefectos en pequeño, y, sobre todo, órganos del poder político y por éste elegidos, para ser oficiales del Estado y no empleados del municipio. La administración municipal está en ellos elevada á gobierno sobre la ciudad. Unicamente los consejos municipales, los cuales manifiestan y pueden hacer valer su opinión principalmente en la administración de los bienes comunales, representan en cierto modo independientemente los intereses del municipio.

En Alemania, en Suiza en Inglaterra y en la América del Norte, por el contrario, y con preferencia en los países germánicos, ó el magistrado municipal independiente se ha conservado hasta nuestros tiempos, ó hasido restablecido en nuestros dias. En Alemania, en el último siglo, el consejo municipal, aún donde no había caído en plena

dependencia de los príncipes y señores, con frecuencia estuvo restringido á un colegio, el cual, separado de la viva conexión con la ciudadanía, ya se completaba por sí propio. Pero circunscrito á sí mismo abarcaba también los intereses municipales en sentido limitado y restringido, y por su interior debilidad cayó otra vez en la servil dependencia del poder político. En tal estado de cosas no puede prosperar ningún patriotismo noble y ventajoso.

La Ordenanza municipal prusiana del año 1808, en tiempos del envilecimiento político, robusteció la confianza del enaltecimiento posterior de la nación y la fuerza para el mismo trajo á Alemania (1) una dirección mejor; renovó la unión del magistrado con la ciudadanía; despertó en uno y otra un sentimiento de independencia y de gloria, y excitó á velar mejor por la prosperidad pública de los municipios, por medio de la aplicación de la fuerza propia. Semejantes reformas se llevaron á cabo más tarde en los demás Estados alemanes. Los magistrados fueron elegidos otra vez libremente por las diputaciones de ciudadanos ó por las ciudadanías. Tanto el movimiento de 1830 como el de 1848, fué favorable al libre desenvolvimiento de la constitución municipal. La Constitución imperial alemana del año 1848, párrafo 184, estableció el principio general: «Todo municipio tiene como derecho fundamental de su constitución: a) la elección de sus presidentes y representantes; b) la independiente administración de sus negocios, incluso la policía local, bajo la suprema inspección del Estado, ordenada por las leyes.» En Austria (17 de Marzo de 1849), y en Prusia (11 de Marzo de 1850) se dieron nuevas ordenanzas generales de los municipios que realizaron en particular estos principios, pero en ambos países, en el período de la reacción volvieron á tener impedimento y á sufrir mudanzas (2).

3. En la Edad Media, en la Lombardía se señala ya un perfeccionamiento de la constitución municipal en esto, pues sobre la pluralidad de los cónsules ó en su lugar, se elevó el jefe llamado *potestad*, y de este modo la superior dirección de la ciudad se entregó en manos de un magistrado único y

(1) Véase á Dahlmann, *Politik*, I, p. 220. Savigny: *Die preussische Städteordnung* en el *diario político* de Ranke I, p. 389. Pertz en la *Vida de Stein*, II, p. 150 y sig. *Gneist Verwaltung, Justiz*. Berlin 1870 p. 491.

(2) Véase á Brater, art. *Gemeinde*. *ob. cit.* § 126.

poderoso. Sin duda esto estaba unido con las relaciones de la ciudad al Estado; sea que el emperador, por medio de nombramiento de la potestad, quisiese renovar su autoridad y su poder, ó, lo que fué el caso más ordinario, que el jefe elegido por la ciudad misma (1) representase la importancia política de ésta. Pero, aun presuponiendo que la ciudad no sea al mismo tiempo Estado, es necesario en la vida de las ciudades modernas, que del colegio de los magistrados y consejeros municipales se erija una magistratura individual en el burgomaestre ó presidente municipal (en Inglaterra *Mayor*), el cual, en cambio, sirva de órgano y representante de la suprema unidad del municipio. El principio de la independencia municipal requiere que también sea elegido especialmente un magistrado de ciudad, no un empleado del Estado, y que tenga á su favor la confianza manifestada por medio de la elección. Pero no hay, en manera alguna, violación de este principio, cuando, por otra parte, se concede igualmente al gobierno del Estado cierta influencia en la provisión de este cargo, sea que se reclame un derecho de ratificación ó un derecho de nombramiento, á propuesta de la ciudad. Semejante participación de la suprema jefe del Estado en el nombramiento del burgomaestre se encuentra en muchos Estados alemanes, en Holanda y en Bélgica (2). Esto está justificado principalmente donde el jefe está obligado á velar, no sólo por los intereses municipales, sino por las funciones políticas.

El cargo á que nos referimos exige una persona ya formada, que garantice el público ordenamiento del derecho, que sea popular y económica, y que, conociendo las cuestiones relacionadas con la cultura de la ciudad, consagre todas sus facultades al desempeño de su cometido. Por esta causa, la vocación para este empleo necesita también, no sólo contar con el debido sueldo, sino con el reconocimiento

(1) Hegel, *ob. cit.*, II, p. 244 y sig.

(2) Según la legislación prusiana de 1853 y 1856, los burgomaestres, regidores, jueces y miembros de la magistratura con sueldo, elegidos por las Diputaciones municipales, necesitan la confirmación del rey ó la del gobierno provincial en las pequeñas ciudades. Según la ordenanza municipal holandesa del 4 de Junio de 1824, y según la ley municipal belga de 30 de Marzo de 1836, el burgomaestre es nombrado allí por el rey de entre los miembros del consejo, nombrados por los electores mediatamente y aquí entre los miembros del Consejo elegido directamente por los ciudadanos.

de la correspondiente pension. Sin embargo, no es necesario que el elegido sea hijo de la ciudad á que se destina, y sería muy útil dejar el nombramiento á la libre eleccion de todo el país.

4. Las crecientes necesidades de la cultura de las ciudades han hecho nacer, además de ésto, empleos municipales fuera del magistrado de la ciudad propiamente dicho, los cuales han venido á tener mucha importancia para la administracion. Por vía de ejemplo hay que recordar tal vez los llamados *Sapientes* en Italia (1), los *Ingeniosos*, (*Witzigen*) en Alemania, durante la Edad Media, y en todo caso los primitivos y sobre todo más influyentes *Cancilleres de la ciudad y del Consejo*. En tiempos más antiguos, estos funcionarios estaban principalmente en posesion de la cultura científica y jurídica de su época, y con preferencia á otras cosas familiarizados con los secretos de los archivos y con el arte de la escritura. En nuestros días, una buena parte de las ordenanzas y tradiciones municipales se funda en la institucion de los *cancilleres comunales*, si bien la cultura científica y práctica ha llegado á ser ménos rara. Por último, deben mencionarse los hombres con diploma (*recorders*) en Inglaterra, y los Consultores jurídicos y Asesores jurisperitos en las ciudades alemanas y suizas. Aquí pertenecen tambien muchos empleados destinados á esferas particulares de actividad, los cuales para esto necesitan perfeccion científica y técnica, como por ejemplo, los inspectores de las escuelas municipales, arquitectos, etc.

5. El puesto de los magistrados en los municipios es semejante al del gobierno en el Estado, pues tambien ellos dirigen la vida pública del municipio y velan por las necesidades diarias y variados negocios del mismo. Pero esto, que en el Estado se eleva á poder político (*imperium*), aquí es sólo administracion y vigilancia. A este lugar pertenecen regularmente: las proposiciones y preparaciones para la decision y estatutos del municipio, la direccion de las Asambleas de los diputados ó de los ciudadanos; la ejecucion de las leyes del Estado en el círculo de las relaciones y deliberaciones comunales; la administracion de los bienes municipales; el cuidado de los pobres del muni-

(1) Véase Hegel, II, p. 212.

cipio; la representacion de la ciudad en el Estado ante la justicia y enfrente de terceras personas. En muchas ocasiones y por gran conveniencia se ha confiado tambien á los magistrados del municipio el cuidado de la suprema tutela, sea porque están próximos á las familias de los ciudadanos, y que por este motivo tienen ocasion y más capacidad que nadie para velar por el bien de las mismas, sea porque, como administradores mas bien que jueces, son á propósito para conocer y ejecutar lo que es útil. En la esfera de las funciones de policía, se confunden poderes y necesidades políticas y municipales. Evidentemente el brazo de la policía se extiende dentro del municipio. La persecucion de los delincuentes que se lleva á cabo por el Estado, la vigilancia por la seguridad y prosperidad del mismo, sobre todo, debe ejercerse dentro del municipio. Pero fuera de esto, la ciudad misma tiene tambien cierto interés local por el orden público, por la prosperidad y seguridad públicas, el cual, en cambio, toca al Estado sólo indirectamente. A veces las dos clases de actividad se separan de tal manera que la primera se ejerce por medio de funcionarios particulares del Estado, en el municipio, y únicamente la última está confiada á las autoridades municipales. En muchos Estados se considera más sencillo confiar muchas funciones á la magistratura municipal, pero subordinándola estrictamente, en la primera direccion, á la superior policía del Estado. Donde las ciudades tienen una importancia para el Estado, como en particular en las ciudades, capitales y sitios de residencia, aumenta la necesidad del Estado en no dejar enteramente á las autoridades de la ciudad la administracion de su política, sin establecer órganos particulares para la misma. No hay peligro en que el Estado se aproveche de los empleados municipales para elevar por medio de ellos sus impuestos dentro del municipio.

6. Como la corona de la constitucion del municipio urbano, la magistratura, está ordenada con más variedad y riqueza que en los municipios rurales, así la forma de la raíz y del trono de la misma, el derecho de ciudadanía, es más complicado. En efecto, descansa de una manera directa en la union de los diversos elementos de la poblacion, los cuales se encuentran reunidos en la ciudad, el concepto de la ciudadanía. Sabemos como ha existido la misma durante la Edad Media y siempre ha llenado y unido con su espí-

ritu comun más esferas de la poblacion (1). Pero la unidad ciertamente indispensable no reclamaba en manera alguna la disolucion de los diversos elementos, sino sólo su reunion, y es evidentemente el organismo más sano y más vital, el que no ha fundido todas las masas en una como pasta líquida, sino que, sin poner en peligro la unidad, distingue y comprende las diversas partes conforme á su naturaleza. Particularmente para las grandes ciudades, cuyas partes tienen entre sí importancia relativa, es digna de observacion la última ordenanza. La historia nos muestra en los primeros siglos en el tiempo del desarrollo de las ciudades, una série de ejemplos de esta clase, los cuales sirven tambien como tipos para las constituciones municipales inseguras y vacilantes de los tiempos modernos. Por un lado, las ciudades modernas han alcanzado en cambio y de una manera más alta que al principio, una importancia más elevada é influyente para las artes y la ciencia, para el comercio y para la industria, para la vida social y para toda clase de cultura; pero por otra parte, las grandes ciudades han venido á ser tambien los miembros en el cuerpo del Estado, los cuales principalmente producen y acrecientan los males sociales de la época presente; reunen y fecundan en sí los fermentos políticos, y como se inflaman fácilmente, así arrastran tambien á todo el Estado á una agitacion febril. Ninguna organizacion del vecindario de las ciudades es suficientemente fuerte para remover enteramente este mal y este peligro; pero una buena organizacion del mismo podría disminuir uno y otro, y mientras aquélla fortalece los elementos sanos y morales, éste le ayuda para vencer los males y peligros que deploramos. La mayor parte de la poblacion está interesada en el bienestar de la ciudad y de las instituciones locales, más cerca y directamente que en los asuntos del Estado, y muchísimos ciudadanos tienen más aptitud para lo que aquélla necesita que para lo que éste requiere. La participacion en los negocios municipales despierta el espíritu del bien comun; aviva el celo de sacrificar para objetos públicos, tiempo, fatigas, dinero; familiariza con las dificultades de todos los más grandes asuntos, y asegura la penetracion

(1) Véase más arriba, t. I, lib. II, cap. 14.

en las cosas más complejas del Estado. Una ciudadanía que está en sí bien ordenada y ha aprendido á formar juicio con libertad racional respecto á la administracion propia, será siempre un sólido apoyo para el Estado.

Pero como la mision de la ciudad no está encaminada, como en los municipios rurales, al cultivo de los campos, así se comprende cómo el derecho de ciudadanía en aquélla ya en un principio ó en el trascurso del tiempo, ha existido independientemente de la posesion de terrenos, y han adquirido influencia consideraciones personales y corporativas. Hay sin duda países en que el derecho de ciudadanía en las ciudades descansa tambien en la posesion de inmuebles ó de ordinario en la posesion de alguna casa en la ciudad. En todo caso merece digna consideracion de tener en cuenta la posesion de una casa, cuando se trata de la organizacion de la ciudadanía; porque los propietarios de casas tienen un interés grande y duradero en la prosperidad de ciudad y en la excelencia de las instituciones ciudadanas, siendo por regla general un elemento muy sólido de la poblacion de la ciudad. Es, por consiguiente un doble mal el que el derecho de ciudadanía y el de posesion de casas se separen de tal manera que haya en las ciudades muchos propietarios que no sean ciudadanos de las mismas, y además de esto, los ciudadanos propietarios de casas sean en cambio fácilmente vencidos por la masa del resto de ciudadanos no poseedores. Pero además de los propietarios de casas hay aún otros elementos que no tienen ménos derechos á que se les tome en consideracion. El derecho público inglés ha dirigido su atencion á estas otras clases, de tal manera, que mantiene, de hecho, firme la exigencia del poseedor de inmuebles, pero esto, segun el espíritu del concepto alemán,—el cual, con más justicia que el derecho romano, protege y reconoce como posesion toda relacion del dominio real de la persona sobre las cosas,—abarca el más extenso significado en el cual está comprendida tambien la posesion de contrato ó arriendo de casas, de almacenes ó bodegas (1). En Baviera y en Austria (2) se ha establecido á la vez para la

(1) Ley de 9 de Setiembre de 1835 (Russel), que se encuentra en el *Diario de Mittermaier*, VIII, p. 35 y sig.; p. 215 y sig.

(2) Ley bávara del 17 de Mayo 1818. *Austriaca* de 1849.

propiedad de las casas la posesion de un oficio sujeto á impuesto, y mediante esto la industria y el comercio de la ciudad llega directamente á la esfera de la ciudadanía. Por el contrario, hay tambien varias personas independientes que habitan de una manera estable en la ciudad y tienen natural interés en los asuntos públicos de la misma, principalmente empleados, profesores, artistas, capitalistas sin posesion de casas y de industrias; y por consiguiente, dejar fuera de la corporacion de ésta precisamente á la parte por muchos conceptos más inteligente y más visible de la superior ciudadanía, no es ventajoso para el municipio.

En algunas ciudades alemanas y suizas, desde los primeros tiempos se han conservado aún las maestranzas como asociaciones corporativas municipales, y en muchas otras, á consecuencia del cambio de las necesidades industriales y de las trasformaciones de la constitucion municipal, ha desaparecido esta organizacion.

La legislacion prusiana (1) hace principalmente hincapié sobre el lugar del domicilio. Todo Prusiano es por derecho, «ciudadano» (*Bürger*) del municipio urbano miéntras habite dentro de él, y posea ciertos requisitos en particular, «independencia,» (*Selbständigkeit*), esto es, que tenga 24 años de edad y una posesion propia (casa-habitacion ó industria con dos criados, ó esté sujeto á un impuesto clasificado de sus ganancias, ó pague una parte de los impuestos directos). La ventaja de este sistema del comun de los habitantes es ésta: que el Estado abraza todas las partes independientes y al mismo tiempo importantes de la poblacion.

Un sistema parecido existe en Holanda (2) y en Bélgica (3), donde el derecho de ciudadanía municipal ha desaparecido por completo y se ha reemplazado por el derecho de ciudadanía política. Únicamente la exigencia de impuestos es más extensa para los electores municipales. Ya en un principio se introdujo en Francia esta nueva direccion, y además de esto, la independiente administracion de las ciudades fué destruída desde sus fundamentos. El peligro

(1) Ley de 30 de Mayo de 1853; 19 Marzo de 1856, y 15 Mayo del mismo. Véase á *Rönne Preusz. Statsbecht*, § 308.

(2) Ley del 4 Enero 1824. Véase el *Diario de Mittermäier*, VII, página 370 y sig.

(3) Ley del 30 Marzo 1836 y 7 de Abril 1843. *Ibid.*, XV, p. 376, XVI, pág. 116 y sig.

de que el Estado tenga indebidamente en tutela á los municipios, es evidentemente próximo, cuando no hay ya un derecho particular de ciudadanía local, sino sólo un derecho de ciudadanía política; pues en parte con ménos facilidad puede desarrollarse en los habitantes de la ciudad el espíritu particular de la independencia y libertad ciudadanas, y en parte se cambia la doble posicion del ciudadano político, en el Estado y en el municipio, siendo dirigido á determinar, segun las prescripciones de aquél, los asuntos de éste.

Lo que se ha dicho en otra parte (1) respecto al derecho de ciudadanía personal hereditaria en Suiza, vale tambien aquí para las ciudades. Es claro que esta forma del vínculo familiar es más á propósito para las ciudades que para los municipios rurales, y por eso se comprende que haya sido aceptado en aquéllas ántes que en éstos. Sin embargo, aquí, por consecuencia de la grande movilidad del mundo moderno, no habrá que atenerse á la duracion, cuando no se tiene ya en cuenta la importancia del tiempo que dura el domicilio, como ántes.

7. En la mayor parte de los Estados, únicamente se conceden á la ciudadanía los derechos electorales, en parte con relacion á los magistrados de la ciudad, en parte para la representacion de sus intereses en las diputaciones. En tiempos más antiguos se convocaban muchas veces las Asambleas de los ciudadanos, en las que se trataban los asuntos más importantes del municipio, y se procedía á la votacion. Ya en el siglo XII encontramos en las grandes ciudades de la Lombardía á los ciudadanos reunidos en el llamado *Parlamentum* (2) al son de la campana, y vemos á los cónsules rendir cuentas ante él de sus operaciones. De aquí se extendió despues este uso por Francia y Alemania, y en Suiza las más importantes decisiones se presentan á las Asambleas de los ciudadanos para ser aprobadas ó rechazadas.

8. Corresponde á la naturaleza de la ciudad, el que entre los magistrados y los ciudadanos haya un cuerpo intermedio, el cual rodee el estrecho círculo de los magistrados como una representacion elegida de los ciuda-

(1) Más atrás, cap. III, p. 579.

(2) Hegel, *ob. cit.*, p. 217.

danos. Casi en todas partes y en diversos tiempos, vemos reproducido bajo diferentes nombres este cuerpo, señal inequívoca de que tiene fundamento natural. De esta especie era la *credenza* de los notables y sabios (*majores et sapientes*), los cuales en la Lombardía eran convocados á consejo por los cónsules en los casos importantes; los consejeros (*consiliarii*), los cuales en el Sur de Francia aparecen al lado de los cónsules; los más principales y ricos ciudadanos de la *Reichsrecht* en la antigua Constitución de Colonia, y los «numerosos y grandes consejeros» que, desde el siglo XIII, encontramos en las ciudades alemanas. De esta especie son también los Diputados de ciudad (1) y las Comisiones municipales en Alemania, los grandes Consejeros de ciudad en Suiza, los Consejeros municipales en Inglaterra, el Consejo municipal extratraordinario en Cerdeña (2), el Consejo en Bélgica, el cual circunda como más amplia esfera á los burgomaestres y regidores.

Este más amplio consejo municipal tiene gran semejanza con las Cámaras del Estado. Únicamente la institución, como puramente ciudadana, es más sencilla. Es por consecuencia importante sobre todo, que sea un compendio verdadero en sus justas relaciones. Las diversas clases y los intereses de la población, deben tener en él voto. Sus funciones son en parte de inspección, en cuanto que examina la dirección de los asuntos de los magistrados y las cuentas de la ciudad; en parte complementarias de la administración de aquéllos, en cuanto que en las más importantes deliberaciones es necesario también el consentimiento de la diputación; y en parte de naturaleza legislativa, en cuanto que ordena los estatutos municipales á propuesta de los magistrados, ó delibera y aprueba para la Asamblea municipal.

Es peligrosa para la paz de la ciudad la completa separación del Consejo ciudadano y de los Diputados de la ciudad en dos tribunales separados; así como es útil para

(1) En Prusia los diputados de ciudad son elegidos por los ciudadanos y divididos en tres partes, según la carga de impuestos que paguen (altos, medios y bajos contribuyentes), la mitad de ellos son poseedores de casas. Otro tanto sucede en Baden, según el ordenamiento civil de 1875.

(2) Con respecto á la Cerdeña véase el *Diario de Mittermaier*, VIII, pág. 267 y sig.

la buena inteligencia y común unidad de miras, la unión de ambas autoridades en una colectividad; pero es necesario velar porque los diputados de la ciudad tengan una actividad independiente, que no estén bajo la tutela del burgomaestre y de los consejeros de la ciudad.