

CAPITULO V.

TERRITORIO Y BIENES DEL MUNICIPIO.

1. A la soberanía territorial del Estado sobre todo el territorio político responde en el más sentido estricto y en la esfera más limitada de la vida municipal el territorio del municipio, esto es, la potestad del mismo sobre el territorio, sobre el distrito comunal. Pero no debe confundirse con la propiedad, con el dominio de inmuebles; más bien es una institución de derecho público, pero que abraza personas y bienes que están en este distrito. Cuanto más principalmente se hallan estas cosas en relación subordinada á la economía de la cultura del municipio, tanto más sujetas están á la potestad del mismo, y las autoridades municipales ejercen el derecho de vigilancia, de policía local y administración de impuestos.

2. El municipio es además de esto, como el Estado, una persona, la cual tiene un derecho propio sobre sus bienes. Naturalmente aquí se encuentran los principios de derecho privado; esto es, el municipio puede tener propiedad, créditos, deudas, lo mismo que una persona privada; es una entidad autorizada, que ejerce dominio real sobre las cosas y entra en relaciones particulares, por lo que participa del derecho privado. En este sentido se halla en oposición al Estado, y es del mismo tan independiente como cualquier otro propietario. Es en consecuencia una injusticia evidente el que en los últimos siglos algunos señores absolutos, ó también algunas Asambleas populares revolucionarias, hayan dispuesto de los bienes comunales como si fuesen bienes de la Cámara ó del Estado. Los bienes comunales, como claramente lo dice la palabra, son bienes

del municipio, y no directa ni indirectamente bienes del Estado en general.

Mas por otra parte, tanto la naturaleza pública del municipio, como el destino de los bienes comunales para los fines públicos del mismo, influyen en la administración del mismo y le elevan sobre los bienes particulares que sirven para los simples goces individuales. En su consecuencia, los bienes comunales, bajo este punto de vista, deben tratarse en nuestros tiempos como bienes públicos, y la administración y el empleo de los mismos están sujetos por esta causa á las influencias del derecho público. Al municipio corresponde proteger esta importancia pública de los bienes comunales que se halla próximamente limitada y determinada por los intereses comunes de economía y de cultura de los ciudadanos y habitantes de un lugar particular, y no es de una importancia general que pertenezca directamente á la vida política comun del Estado. Mas así como toda la vida pública está en íntima conexión, así también el Estado que abarca el todo, tiene su natural derecho á ejercer la inspección para que se conserve puro aquel carácter público.

Independencia del municipio en la administración y empleo de los bienes comunales, es, por consiguiente, la regla natural, tanto en las relaciones privadas como en las públicas; y la inspección, (pero no tutela) del Estado es su natural complemento. Estos principios no son, sin duda, reconocidos en todas partes, y no siempre en sus consecuencias por los derechos positivos. Pero es evidente que la moderna cultura jurídica tiene la tendencia á realizarlos y fundar sobre ellos la libre ordenanza municipal (1).

3. Son consecuencias de aquel principio de la independencia: El municipio está autorizado, según la particular competencia de sus órganos, para ordenar por sí mismo el uso y goce comun de sus instituciones, y para emplear sus bienes para aquellos fines que crea convenientes. El Estado, por el contrario, no está autorizado ni para llamar á sí

(1) En particular debe verse sobre todo el mencionado artículo de Brater, *Vivien Etudes adm.*, p. 27 y sig. Tocqueville, *Dem. en Am.*: «C'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales son à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science»

el sobrante de los bienes comunales, ni para imponer al municipio el empleo de ellos cuando éste no quiere hacerlo, ni para forzarlo á hacer aquello á que no está obligado por la ordenanza general del Estado. Este puede muy bien, por ejemplo, excitar á los municipios á que velen por las instituciones contra incendios, ó por las casas de enseñanza en las escuelas populares, ó por las vías y puentes, en cuanto que esta vigilancia corresponde á los municipios, segun los principios generales jurídicos. Pero no puede obligarlos á levantar edificios á su costa, los cuales tal vez serían útiles y bellos, sin que por esto los municipios esten obligados á construirlos, por la general ordenanza política. Y hasta allí donde el Estado puede exigir una institucion, corresponde, sin embargo, á los municipios establecer por sí mismos los planos en particular y cerrar los contratos, mientras que el Estado sólo tiene el derecho de hacer oír su voz, cuando tiene que velar para que la universal necesidad de aquel cumplimiento del deber no se desvirtúe en la ejecucion.

4. La inspeccion suprema del Estado debe principalmente velar sobre este doble objeto:

a) Por que el bien público del municipio se conserve en interés de la duracion del mismo y de las necesidades públicas.

b) Por que el mismo no se emplee mal en objetos extraños, fuera de la economía municipal. Como medios para esto, son en parte, las cuentas sobre la economía comunal, las cuales se participan tambien al Estado para su conocimiento, en parte las decisiones por las cuales él mismo tiene ocasion de impedir y prohibir los gastos que perjudican el capital ó las inversiones del mismo, ó incitar á los municipios á que pongan remedio á semejante daño por medio de impuestos.

Como muchos municipios, principalmente los rurales, se han desarrollado de las primitivas asociaciones, casi de derecho privado, de los agricultores, con frecuencia sucede que tambien una parte de los bienes comunales está destinada al simple uso privado de cada uno de los ciudadanos. Tambien por otras razones históricas se encuentra semejante mezcla del empleo público y del aprovechamiento privado, y sería injusto que se negara éste y se concediera aquél. Entre tanto, nuestra época tiene la justa aspiracion

de llevar á la misma balanza los dos destinos de semejantes bienes comunales por medio de la division en dos partes. Del primitivo bien comunal mixto han provenido dos bienes; el uno es un bien municipal consagrado á objetos públicos, el otro un bien útil (bien social) meramente para el derecho privado y que sirve para el aprovechamiento particular.

5. Tambien corresponde al municipio el derecho de impuesto para el sostenimiento de las necesidades municipales, lo mismo que al Estado para las necesidades políticas. Tambien aquí hay obligacion de impuestos de los individuos, la cual se explica por la subordinacion de todos á la comun ordenanza pública. Este deber es general no individual, pero está limitado segun la naturaleza del municipio al círculo de los ciudadanos próximos, estrechamente ligados, como cuando se trata de las exigencias de las instituciones á ellos exclusivamente reservadas, ó se extiende á la más amplia esfera de los habitantes, como en los casos en que hay que satisfacer las comunes necesidades locales; pero es deber del Estado cuidar de que no sean indebidamente gravados los individuos ó clases de comunales (por ejemplo los ricos, ó los pobres) por la mayoría, por medio de la distribucion y cobranza de los impuestos (1).

El fundamento del sistema de impuestos comunes puede únicamente ser establecido por medio de la ley, y de ninguna manera por un simple estatuto local; pues el Estado debe cuidar que cada uno sea regulado en derecho por las ordenanzas públicas, y nadie sea recargado injustamente. Pero no puede desconocerse que entre los impuestos del Estado y del municipio, aún cuando estén ámbos unidos en interés de la cobranza de impuestos en el catastro general de contribuciones, existe la siguiente diferencia capital; que el Estado puede utilizar con derecho la fuerza contribuyente reunida para sus públicas necesidades, mientras que el municipio de ninguna manera está llamado á proteger la personalidad entera de sus habitantes y, por consiguiente, tampoco está facultado para dominarlos, sino que tiene que velar únicamente por los intereses locales, y en consecuen-

(1) Mill, *Repräsent.*, p. 192.

cia, por los bienes de su exclusiva propiedad, y por la industria explotada en él en primer término, á causa de las utilidades que reporta así como también porque participan de las cargas para el sostenimiento comun (1).

(1) Véase Gneist, *Verwaltung Justiz*, p. 126 y sig., y la discusión de ambas Cámaras badenesas sobre la ordenanza de las ciudades 1874.

LIBRO NOVENO.

DERECHOS DE LIBERTAD.

CAPITULO PRIMERO.

LA LIBERTAD BAJO EL CONCEPTO JURÍDICO.

No es asunto del derecho público indagar ó investigar el concepto de libertad, pues sólo pertenece la libertad á su campo en cuanto que ésta es reconocida y respetada por las ordenaciones jurídicas y por consiguiente reclama una extensa protección jurídica.

1) Distinguimos, pues la libertad como institución jurídica, tanto de la libertad natural, como de la moral y de la espiritual. La primera es mucho más limitada que las últimas. La libertad jurídica debe ser natural y moral; pero no toda libertad natural y moral es á la vez libertad jurídica, no la del animal (1) cuya libertad salvaje está sola-

(1) Winthrop en *Tocqueville, Amérique*, 1, 70: «No nos engañamos acerca del valor de nuestra independencia. Se da, en verdad, una especie de libertad corrompida, cuyo uso es comun al hombre y al animal, y la cual consiste en que cada uno haga lo que le plazca. Esta libertad es enemiga de toda autoridad; con resistencia únicamente tolera todas las reglas—es enemiga de la libertad y de la paz, y el mismo Dios se ha declarado contra ella. Pero hay una libertad civil y moral que tiene su fuerza en la unidad, y para defensa de ésta está el poder superior; y consiste en hacer sin temor lo que es justo y bueno. Esta santa libertad debemos defenderla en todas las circunstancias y cuando sea necesario dar por ella nuestra vida.