

tral al que están subordinados especialmente los servicios de las autoridades intermedias y locales que no se refieren á la administración de justicia, lo cual le permite una situación por virtud de la que pueda ir aniquilando enteramente ó reduciendo en una gran medida todo aquello que pretenda sustraerse á su dirección. Esta forma de descentralización se desenvuelve esencialmente en el campo de la administración y de la acción judicial, en tanto que las facultades legislativas de las autoridades subordinadas sólo pueden existir en una medida limitada y en la forma de un derecho reglamentario. Rara vez aparece este sistema aisladamente, sino que, por lo común, está en relación con el sistema de descentralización de que vamos á ocuparnos.

2.—*Descentralización mediante autonomía administrativa* (1).

Conocemos ya la característica común, negativa, de toda administración autónoma, á saber: administración pública mediante personas que no están unidas por una relación de servicio permanente, profesional, con las asociaciones públicas cuya administración les está encomendada. En primer lugar, se trata de una administración estatista llevada á cabo por otras personas distintas de los empleados profesionales del Estado. Esta administración, considerada más inmediateamente, forma, por oposición á la administración burocrática del Estado, la administración por los interesados mismos. Nuestro propósito es ahora, exclusivamente, determinar su naturaleza jurídica.

Si se consideran las distintas formas de la administración autónoma, resultan, desde el punto de vista jurídico, dos pares de formas tipos, que en la realidad van siempre unidas unas á otras, pero que para los fines del conocimiento teórico necesi-

(1) Véase para esta cuestión *System*, cap. XVI.

tan ser separados. La administración autónoma tiene su fundamento ó en un deber ó en un derecho á administrar, y es llevado á cabo ó por individuos ó por asociaciones. Estos opuestos, aparentemente exteriores, son, como lo mostrarán las investigaciones que siguen, los que nos han de permitir considerar la naturaleza jurídica de la administración autónoma y sus variedades.

El Estado tiene dos medios para alcanzar el concurso de las voluntades que le son necesarias: ú obligar ó conceder derechos. Esto mismo ocurre cuando se trata de asegurar la administración de los intereses locales por los mismos interesados en ella.

Las obligaciones pueden imponerse á individuos ó á asociaciones. Los intereses locales pueden ser satisfechos igualmente, ya mediante la satisfacción, por parte del individuo, de sus deberes de servicios al Estado ó por las asociaciones puestas al servicio de éste.

Estos deberes de servicios del individuo no descansan, como el del funcionario profesional, sobre el fundamento de una relación de servicios permanentes, exteriorizado en un acto individual (contrato de servicios al Estado), sino en la sujeción general de los individuos al Estado. Este sometimiento halla su compensación esencial en el honor especial que va unido á la cualidad de titular de un órgano del Estado. Las personas, por tanto, llamadas á prestar servicios de este modo son funcionarios honoríficos, que como tales han sido llamados á una determinada función. Por esto son inamovibles, y, en general, sólo están sometidos á las leyes y al poder de ordenación conforme á ley, pero no á los reglamentos é instrucciones de las autoridades superiores. Así, pues, son más independientes del poder central que los funcionarios de carrera (1). Su institución debe,

(1) Véase *System*, 2.<sup>a</sup> ed., pág. 183.

por consiguiente, garantizar especialmente tanto la mejor gestión de los intereses locales que á ellos atañen cuanto la legalidad de la administración.

Este tipo se encuentra representado, especialmente en Inglaterra, en la administración de los condados. Es la forma necesaria de la autonomía administrativa de un Estado, cuya historia principia por una centralización que no reconoce á sus asociaciones derecho á administrarse de un modo autónomo. Por su aspecto real, esta forma de administración lo es del Estado, y está desempeñada por empleados honorarios. A causa de esto, la designación de los mismos la hace el rey (1), en cuyo acto se ve claramente cómo se trata aquí de una transmisión estatista de la función (2).

Este tipo ha experimentado varias modificaciones. El momento de la obligación puede ser relegado, y en este caso se crea un segundo tipo de este género. El derecho y el deber del nombramiento puede ser concedido por el Estado á asociaciones independientes, las cuales adquieren entonces el carácter de administradoras de la asociación. La función honoraria puede ir unida á la función profesional y formar una autoridad única.

Esta última modificación se halla muy generalizada en muchos Estados alemanes desde la reorganización de las autoridades administrativas. El consejo de distrito de Baden, el consejo provincial de Prusia, las comisiones de distritos y círculos

(1) Con excepción del *Coroner*, cuyo nombramiento fué traspasado á la asamblea del condado.

(2) En Prusia el alcalde presidente (*Kreisordnung* de 13 Diciembre de 1872, §§ 56 y sigs.) se ha formado según este tipo; pero el alcalde presidente está en una mayor dependencia del gobierno que el juez de paz inglés.

(*Bezirks- und Kreisausschuss*) de Prusia y Sajonia, las comisiones provinciales y de partido de Hessen, son todas ellas autoridades del Estado, formadas por funcionarios profesionales y honorarios, siendo, al menos, el presidente un funcionario de carrera. En el imperio alemán existen otros ejemplos, como son los tribunales de arbitrajes para conocer del seguro contra la invalidez y los accidentes. Este sistema de autoridades del Estado, mixtas, no encierra en sí sólo la descentralización administrativa por la participación de los interesados, sino además la fiscalización de la administración burocrática por la autónoma.

En todos estos casos la relación entre la función honorífica y la administración local está asegurada, porque la posibilidad de la primera está limitada á un círculo de personas, bien atendiendo al lugar, bien á corporaciones. Incluso en aquellos casos excepcionales en que hoy se encuentran funciones centrales desempeñadas por autoridades de carácter mixto, como sucede con las oficinas de seguros del imperio alemán, se conserva el nexo con las asociaciones locales, á causa del modo de ser nombrados los miembros de las funciones honorarias.

Semejante á los deberes personales de servicio, pero distinto en muchos puntos importantes, es el deber de servir en las asociaciones. Las asociaciones de que aquí tratamos pueden ser muy diversas: asociaciones sin personalidad, con subjetividad jurídica rudimentaria, ó, por el contrario, de subjetividad muy rica; eclesiásticas ó laicas, privadas ó de derecho público; todas ellas pueden ser sometidas á los deberes de servicios al Estado. Son de una especial importancia los deberes de las asociaciones de derecho público, esto es, de aquellas que, ó son titulares de derechos de *imperium* y de deberes públicos, ó sin ser titulares de derechos de *imperium*, están, no obstante, en el número de las que forman parte integrante de la organización del Estado y son reguladas á causa de ello por el derecho pú-

blico. Las primeras, son asociaciones de derecho público activas; las segundas, pasivas (1).

El tipo de las asociaciones pasivas en la administración pública, puede hallarse de nuevo en los Estados anglo-sajones (2). Esto depende de que la idea de la corporación no ha sido objeto allí de una comprensión tan clara como en el continente. Por esto representáanse especialmente los antiguos condados en Inglaterra, antes de las grandes reformas administrativas del siglo XIX, de igual suerte que las asociaciones comunales americanas hasta la actualidad (3), como asociaciones de esta naturaleza, pero rudimentarias. Ellas carecen de poder de *imperium* como derecho subjetivo, pero están formadas por el derecho público; descansan sobre el principio de la obligación de ser miembro, y los gastos de su administración se satisfacen por impuestos locales. Ejercitan el *imperium*, pero sólo en virtud de una delegación del Estado; no obran por voluntad propia, sino

(1) Véase, acerca de esto, *System*, 2.<sup>a</sup> ed., pág. 268 y sigs.; Gierke, *Deutsches Privatrecht*, I, pág. 621; Hatschek, *Selbstverwaltung*, pág. 97 y sigs.

(2) Véanse una prueba profunda en Hatschek, *Selbstverwaltung*, págs. 20 y sigs., 173 y sigs., y una exposición fundamental y convincente en *Englisches Staatsrechts*, I, págs. 35 y sigs. y 75 y sigs.; Maitland, *Trust und Korporation*, *Grünhuts Zeitschrift*, XXXII, pág. 73, el cual afirma la supervivencia de la teoría jurídica inglesa.

(3) El sistema americano, que descansa sobre los mismos principios que el inglés, con el cual mantiene una relación histórica, ha sido objeto de una comparación clara y de conjunto con respecto á éste por Goodnow, ob. cit., I, pág. 162 y sigs. Son especialmente interesantes las decisiones del juez, página 163 y sigs., las cuales hablan del carácter corporativo subordinado de las ciudades y condados, quienes, según su naturaleza, sólo son parte de la administración del Estado cuyos funcionarios desempeñan funciones estatistas.

mediante el poder del Estado; forman de una parte los supuestos y de otra el complemento de la administración, llevada á cabo por funcionarios honorarios; por mediación de ellas, la totalidad de los súbditos se ven constreñidos á los fines de la administración del Estado bajo la forma de obligación de prestaciones personales y reales.

La asociación activa de derecho público, cuyo tipo constituyen los municipios de los Estados continentales, aparece también, aunque sea titular de derechos de *imperium*, como una asociación sometida á un deber de servicio para el Estado. Ante todo, la mayor parte de las veces el derecho y el deber en su esfera soberana, están enlazados el uno con el otro, de suerte que el ejercicio del derecho contiene al propio tiempo un elemento de deber respecto del Estado, al menos en tanto en cuanto no depende de su arbitrio el determinar si ha de obrar ó no. Así, pues, estas asociaciones son utilizadas por el Estado para sus fines administrativos por la imposición de deberes especiales. Desde este punto de vista pueden presentarse distintas posibilidades: ó los deberes del servicio corresponden á las asociaciones mismas, ó á órganos determinados de ellas, que adquieren por este hecho el carácter de órganos del Estado, con lo cual se enlaza su cualidad legal de órgano de la asociación. Una nota esencial del deber de servicio de la asociación es, además, que el coste de las prestaciones á que están obligadas con el Estado, son ellas mismas las obligadas á soportarlo; así, pues, los miembros de las asociaciones son los que han de procurar á éstas los medios económicos para su actividad administrativa.

La posibilidad de un derecho á la autonomía administrativa parece, á primera vista, incompatible con la idea de la unidad del Estado y de su poder, y con la de que sólo el Estado mismo puede poseer un derecho al *imperium*. En realidad aquella doctrina sólo puede ser comprendida históricamente, pues to-

dos estos derechos se refieren históricamente á su vez al Estado dualista de la Edad Media. En Inglaterra el poder del Estado, concentrado desde la época de la conquista normanda, nunca ha reconocido un derecho del individuo ó de una asociación á la autonomía administrativa.

En el continente ocurre de otro modo. El poder del Estado estaba en él en manos de los señores feudales y de las ciudades, y lo han utilizado como derecho propio. El absolutismo, que fué el grande ejecutor del proceso de expropiación que llevó á cabo el poder del Estado contra todos los poderes sometidos, no desposeyó del propio *imperium* á las autoridades. Hasta el siglo XIX los grandes señores y las ciudades tenían, en distintos Estados, el derecho propio de policía y función jurisdiccional. También han quedado otros derechos de soberanía á las ciudades, pero limitados y vigilados por el poder del Estado. La idea de que originariamente pertenece este derecho al Estado, se abre camino en la teoría y en la práctica. Por esto, una permanencia ó extensión de estos derechos sólo es posible jurídicamente si se le enlaza de nuevo con su origen. Así como el señor de la tierra ó el obispo pueden entrar en posesión de derechos de soberanía mediante las regalías, y la ciudad por la concesión de la jurisdicción cuyo origen manifiestamente es un fenómeno del poder del Estado, así siempre que existe hoy reconocimiento de un derecho de administración autónoma, es porque existe una investidura con *imperium*. El instituto moderno que tiene hoy este tipo de la administración autónoma, ha recibido, pues, del Estado el derecho al ejercicio del *imperium* estatista; de suerte que le corresponde este derecho como un derecho independiente y frente al Estado—derivado, pero propio,—el cual puede el Estado, sin embargo, modificar siempre por vía legislativa.

Este derecho de autonomía administrativa corresponde hoy sólo de un modo excepcional al individuo; y además exclusiva-

mente en su relación con una asociación. Así ocurre, especialmente, con los derechos que los propietarios de mayorazgos (*Gutsbezirk*) tienen en varios Estados (1). Por lo común, se concede hoy á las asociaciones el derecho á la administración autónoma. El caso más importante de autonomía administrativa, si bien no el único, es el de los municipios. Además de éste, hay una multitud de asociaciones que de igual suerte ejercen la autonomía administrativa (2). Especialmente la Iglesia, allí donde posee el carácter de corporación pública, y las asociaciones de intereses sin personalidad jurídica, tales como las asociaciones de comercio, las cámaras industriales, las asociaciones de oficio (3) y las asociaciones dotadas de tal personalidad, como las cajas para enfermedad, las corporaciones profesionales, las cámaras de oficios y de artesanos (4). Todas ellas son, prescindiendo de la Iglesia, nuevas creaciones que descansan en la combinación de los principios existentes.

Como tipo de asociación con derecho á la administración autónoma debemos considerar al municipio, y ante todo nos

(1) Véase von Stengel, *Gutsbezirk* en el *Wörterbuch du deutschen Verwaltungsrechts*, I, pág. 617 y sigs.; Gluth, *Gutsbezirk*, en el *Österr. Staatswörterbuch*, I, pág. 983 y sigs.

(2) En la literatura moderna, Haenel, *Staatsrechts*, I, página 135 y sigs., expone detalladamente su opinión, según la cual la autonomía administrativa sólo la considera como administración corporativa; véase también O. Mayer, II, pág. 370 y sigs. La limitación de la administración autónoma á la administración municipal se puede considerar desechada. Véase G. Meyer, página 346, y los escritores citados por el mismo autor en la nota 10. Véase asimismo una enumeración detallada de las asociaciones no municipales con autonomía administrativa, en Schön, *Das Recht des Kommunalverbände in Preussen*, 1897, pág. 12.

(3) El *Bundesrat* puede concederles personalidad mediante una decisión, *Gewerbeordnung*, § 104.

(4) Véase *Gewerbeordnung*, § 103, nota.

hemos de fijar en la comunidad política en sentido estricto. Las asociaciones superiores municipales, formadas ó reorganizadas según el modelo del Estado francés, no ofrecen problema alguno. Asimismo las comunidades administrativas para determinados fines cuya unidad y funciones son de importancia para el conocimiento de la ordenación de los municipios en cada Estado particular, no lo son para una doctrina general de los principios del Estado (1).

Los municipios, como el Estado, tienen un territorio, súbditos y un poder independiente. Pero se distinguen del Estado en que el municipio no posee un *imperium* originario, sino que le ha sido prestado por el Estado. Todo *imperium* de un municipio es derivado, incluso aquellos derechos de soberanía que se le han concedido como derechos propios. Los de soberanía del municipio no son nunca derechos originarios. Su territorio es, al propio tiempo, territorio del Estado, sus súbditos, súbditos del Estado, y su poder está sometido al del Estado.

Estas corporaciones territoriales descansan en una base social que no ha creado el Estado, á saber: la comunidad de intereses de los vecinos. A menudo se han formado independientemente del Estado y han sobrevivido á los cambios experimentados por éste; en tal sentido es justa la afirmación de que los municipios son más antiguos que el Estado. Pero si tienen derechos de soberanía, es al Estado á quien se los deben originariamente. Cuando los recuerdos de los orígenes de las libertades municipales y de sus privilegios se borren, podrá llegarse á formar la concepción de un derecho originario de soberanía de los municipios.

Las ideas de reforma francesa anteriores á la revolución y los ensayos de la Constituyente para reorganizar el Estado francés,

(1) Véase para todo lo que sigue, *System*, cap. XVII.

han hecho nacer la doctrina de un derecho natural de los municipios, esto es, la de un *pouvoir* municipal (1).

Así es como llega á distinguirse el círculo de actividad natural del municipio, del concedido. El primero, especialmente desde la época de la teoría del poder municipal, fué acogido por la Constitución belga y desempeñó un papel importantísimo en las doctrinas y en las exigencias del liberalismo de la Alemania del Sur, en la época de 1830 á 1838. Su influjo es causa de la fijación de los derechos fundamentales de los municipios en los años de 1848-49, lo que tuvo de nuevo grande importancia para las teorías posteriores y para la legislación.

Esta teoría de derecho natural puede considerarse hoy superada, pues incluso aquellos que como Gierke y su escuela mantienen la doctrina de que los municipios poseen un *imperium* propio, no llegan á consecuencia práctica alguna con su doctrina, la cual sólo se apoya en la historia jurídica de la Edad media (2).

La situación actual de los municipios en el Estado se ha de juzgar más bien según los siguientes principios:

(1) *System*, pág. 277 y sigs.; Hatschek, *Selbstverwaltung*, página 34 y sigs. Acerca del influjo de estas ideas en la organización municipal de Stein de 1808, véase M. Lehmann, ob. cit., II, pág. 477 y sigs. La significación de esta gran reforma, así como la forma original de organización de los municipios alemanes, será estudiada en la segunda parte de esta obra. (Esta segunda parte no llegó á publicarla el autor.—N. del T.)

(2) Esto se muestra también en la nueva defensa que hace Preuss en *Städt. Amtsrecht*, pág. 131 y sigs., del derecho originario de los municipios. Afirma muy justamente, en la página 136 y sigs., que las relaciones de cada Estado concreto, incluso las de *lege ferenda*, son las que sirven para regular la determinación de los límites entre el Estado y el municipio.

Los municipios tienen, como toda asociación, derechos que por su naturaleza no rebasan los límites de la libertad de asociación privada reconocida por el Estado. Gozan en este sentido del derecho á instituir órganos propios, á la admisión de miembros, á administrar sus bienes, á gobernar sus asuntos locales; en una palabra, ejercen la función administrativa privada dentro de la extensión de que antes hemos hablado. El Estado regula también, sin duda alguna, de muy distintos modos este campo de actividad en sus leyes municipales; pero hasta tanto que una regla jurídica dictada por el Estado con carácter restrictivo no le reconozca otro límite ó dominio de poder, lo que vale aquí es la voluntad propia del municipio, la cual sólo tiene su límite en los fines de la asociación. Los municipios están además investidos por la ley de un derecho de soberanía estatista; es decir, su *imperium* le es concedido de tal suerte, que tienen derecho á exigir el ejercicio del mismo, el cual, no sólo le es garantido en interés del Estado — pues mediante la administración autónoma parece lograr mejor sus fines que por obra de órganos del Estado, — sino también en interés propio. El poder de policía (1), el derecho de exigir prestaciones personales y reales de sus miembros, lo tienen los municipios, no sólo para poder cumplir sus deberes respecto del Estado, sino más bien para poder satisfacer sus fines peculiares. Los impuestos que establecen los municipios en virtud de su *imperium*, son aplicados sin distinción en cumplir todos los objetivos del municipio. El *imperium* es, por tanto, un medio administrativo de los municipios para conseguir desplegar plenamente su actividad.

El Estado utiliza además para sus fines á los municipios, en

---

(1) La situación de éste en los municipios es regulado de un modo distinto en cada Estado. *System.*, pág. 276, núm. 1.

tanto en cuanto los inserta, en calidad de miembros, dentro de su organización administrativa. En este caso el municipio tiene que ejercitar funciones estatistas en virtud de obligaciones que le impone el Estado, por lo cual el campo de acción de un municipio se divide en campo de acción propio é independiente y campo de acción concedido, delegado, cuya distinción, aun cuando procede de la terminología francesa, recibe en esta ocasión un sentido muy diferente. En el círculo de actividad propia, ejercitan los municipios sus derechos; en el que le es concedido ó delegado, el municipio tiene el carácter de órgano del Estado (1).

A causa del enlace íntimo en que vive el municipio con el Estado, goza éste frente á aquél, como frente á toda otra corporación de derecho público, de una actividad comprensiva y reguladora; él es el que establece su constitución, bien exclusivamente, ya en sus rasgos esenciales, y lo somete á su fiscalización, la cual puede ser distinta, según los diferentes sistemas de derecho; los municipios, en mayor ó en menor medida, pueden sufrir ataques del poder del Estado. En sus le-

---

(1) Otras divisiones, como la de Gneist, en administración autónoma de autoridad y administración autónoma económica, ó la de Loening (*Verwaltungsrecht*, pág. 185), distinguiendo los problemas del municipio en obligatorios y arbitrarios, no nos conducen á ninguna distinción jurídica importante de los problemas del municipio. Los impuestos municipales son establecidos tanto en virtud de la actividad administrativa política como económica, pues en general el *imperium* que compete al municipio es un medio para la administración económica, é igualmente la imposición de un impuesto municipal tanto puede ser una obligación del municipio cuanto nacer de la necesidad de servir á un fin facultativo. Por esto mismo participa también de este carácter, sin que sea posible, al establecer un nuevo impuesto, separar de él estos dos elementos.

yes municipales dispone el Estado formalmente y de un modo absoluto acerca de la organización y esfera de acción de los municipios, sin que halle límite insuperable para él. Este principio tiene el carácter de una concepción jurídica auxiliar, de igual modo que la correspondiente al poder omnímmodo del Estado frente al individuo.

La extensión mayor ó menor de la autonomía administrativa de los municipios no es posible fijarla *a priori*, pues el concepto de los intereses locales es muy vago y á menudo está sometido al capricho. El campo de acción propio del municipio comprende especialmente los asuntos de administración interior y económica; lo delegado es la administración de justicia y del ejército, y la administración municipal en general es administración conforme á leyes del Estado. Corresponde, pues, también á los municipios legalmente un derecho reglamentario, á saber: el derecho de dictar estatutos locales, y en virtud de este derecho participan los municipios en la legislación material.

De lo antes dicho se desprenden los siguientes resultados:

La descentralización mediante autonomía administrativa es un fenómeno político que se realiza de muy diversas formas jurídicas, y es *pasiva* ó *activa*, según que sea ejercida como un deber ó como un derecho. Es además, ó administración *individual* ó administración ejercida por una *asociación*, según que es un individuo ó una colectividad quien la ejerce. La administración autónoma pasiva, considerada en su aspecto jurídico, es administración de Estado llevada á cabo por los interesados mismos; se realiza, pues, mediante órganos del Estado; su significación práctica radica en el carácter de estos órganos, los cuales son ó funcionarios honoríficos ó asociaciones. La administración autónoma activa, por el contrario, sólo puede ser hoy ejercida por las asociaciones que en el cumplimiento de sus derechos no obran como órganos del Estado, sino en nombre propio. La importancia de la autonomía administrativa en las

asociaciones no descansa tan sólo en su situación peculiar respecto del Estado, sino también en el carácter de las funciones que ejercen.

Bajo estas asociaciones, los municipios, grandes y pequeños, ocupan una situación especial. En la forma que han revestido éstos en el continente son á la vez asociaciones activas y pasivas, de modo que en ellos pueden ser estudiados todos los aspectos de la organización autónoma.

### 3.—Descentralización por regiones (*Länder*) (1).

El Estado unitario, cuyos elementos reciben de él su carácter general de unidad, ha sido por largo tiempo un tipo ideal, que ha entrado en la realidad después de la superación del dualismo medioeval. En muchos casos no ha correspondido más tarde la realidad á las exigencias teóricas de la unidad perfecta del Estado. En tanto que se ha hallado el equilibrio de la unidad del Estado en la unidad de la personalidad del monarca, ha sido

(1) Véase, para todo lo que sigue, mi colección sobre *Staatsfragmente*, cuyos resultados fundamentales han sido objeto de la aprobación de G. Meyer, pág. 33. No puedo en este lugar ocuparme extensamente de las aclaraciones á que han dado lugar mis afirmaciones, especialmente en Francia. La existencia de un escalón intermedio entre el Estado y el municipio lo ha reconocido también bajo mi influjo Rosenberg, *Territorium, Schutzgebiet und Reichsland*, *Hirths Annalen*, 1903, pág. 492 y siguientes, y Seidler, *Juristische Kriterien*, pág. 85; cada uno de ellos, á su modo, trata de construir una doctrina sin llegar á poder explicar todos los casos que se presentan.

(Traduzco la palabra alemana *Land* por región, como la más aproximada, pues este vocablo tiene un sentido jurídico y político manifiesto, en tanto que país ó tierra nada dicen en este sentido para nosotros.—*N. del T.*)

posible que coexistiesen las peculiaridades de cada una de las partes del Estado dentro de esta unidad, sin comprometer por ello la teoría. Ya hemos dicho que muchos Estados eran antes más bien una federación de provincias que una unidad íntima. En las monarquías absolutas, ó en aquellas que tenían una estructura que se basaba sobre las clases ó estados, era posible, á pesar de todas las diferencias en la organización provincial y de todos los particularismos en la legislación y administración, hablar de una vida social especial, pero no de una vida particular política, de miembros que estaban visiblemente separados unos de otros.

En esta época no siempre existía aquella breve realidad de unidad política con que se daba por satisfecha la teoría del derecho público para caracterizar á un Estado como tal. Allí donde el soberano tenía derecho y poder para limitar ó suprimir las particularidades existentes, podían ser consideradas estas particularidades como existiendo tan sólo á *precarium*, y no eran, pues, capaces de destruir el carácter unitario del Estado. Otra cosa acontecía donde las instituciones, formadas sobre clases ó estados, subrayaban las peculiaridades de las partes.

Tan pronto como comienza uno á ocuparse seriamente de tales formaciones, se advierte que los tipos que sirven de modelo no bastan para explicar suficientemente aquellas funciones, y se recurre entonces á conceptos auxiliares, de los cuales hay dos que debemos mencionar especialmente. El concepto unión real, susceptible de tantas interpretaciones, se utiliza siempre que hay una variedad de territorios que llegan á formar una unidad imperfecta; y se usa la categoría de la incorporación imperfecta, para explicar las particularidades de un territorio que ha sido anexionado á un Estado y al cual la Constitución deja una amplia independencia. Acerca de la naturaleza de las partes de tales unidades imperfectas, no existe aún ninguna idea clara. Con el concepto actual de Estado son irrecon-

ciliables aquellas categorías, aun cuando todavía no hayan desaparecido de la literatura (1).

Pero no por esto ha desaparecido de la realidad el problema mismo. Hoy existen infinidad de formaciones que no pueden ser comprendidas tomando como tipo el Estado unitario. El problema se plantea actualmente con más firmeza que antes, porque la estructura de la formación del Estado moderno muestra los rasgos distintivos de sus miembros mejor que lo hacía el Estado absoluto y el Estado de clases de los últimos siglos. La unidad jurídica de cada uno de los elementos particulares del Estado se acusa hoy de un modo mucho más claro que antes. El concepto de ciudadano de un Estado ha alcanzado por vez primera su madurez completa con la caída de la organización estatista feudal y de clases; la unidad del territorio del Estado, la centralización de la administración y la de la justicia en última instancia, no se han desarrollado con todas sus consecuencias hasta la revolución francesa. Hoy el Estado se nos aparece fundamentalmente como dotado de unidad territorial, unidad de pueblo y unidad de poder. Cualesquiera que sean las corporaciones que puedan existir en él, su territorio es siempre al propio tiempo territorio del Estado. Los miembros de las asociaciones que en él van contenidas son, al propio tiempo, miembros del Estado, y todo poder de asociación es un poder sometido al del Estado; de suerte que el órgano de la asociación jamás puede alcanzar el carácter de órgano del Estado, pues pertenece á una asociación no estatista, sino que este carácter exclusivamente lo ostentará en virtud de la voluntad del Estado.

(1) Bornhak ha intentado nuevamente renovar el concepto de la incorporación imperfecta. Véase *Einseitige abhängigkeitsverhältnisse unter den modernen Staaten*, 1896, pág. 62 y sigs., en Jellinek-Meyer, *Abhandlungen*, pág. 62 y sigs.