

MUNICIPIO ¹

(Desde Roma hasta nuestros días)

De una manera general, quizá pueda decirse que Municipio es un término de significación histórica y política estricta, concreta, en su origen romano. Término que en el proceso evolutivo de los pueblos -y, en cada pueblo, de las instituciones- se aplica a agrupaciones territoriales diversas, de condición política distinta, para alcanzar el valor de un término filosófico en el Derecho, en la sociología política y en la ciencia del Estado.

Es bastante corriente designar bajo el nombre general de *Municipios*, determinadas formas o grados de vida social o política, territorial o de espacio, condensados en agrupaciones de mayor o menor complejidad, que se estiman necesarias en momentos dados de la evolución total humana. No obstante, el Municipio conserva, su valor histórico especial en el régimen político de los Estados modernos; valor que cambia de Estado a Estado, dependiendo su significación concreta de las especiales condiciones particulares nacionales, del respectivo proceso institucional y de la condensación alcanzada por el concepto en las diferentes fórmulas legislativas. De conformidad con estas indicaciones, resumiremos brevemente las acepciones más importantes del Municipio.

MUNICIPIO ROMANO

La palabra Municipio —*Municipium*— es de significación romana en su origen. Se aplicaba, en un principio, a ciertas ciudades de Italia que Roma iba conquistando. Es entonces el Municipio una de las condiciones o tratamiento a que Roma sometía, o que otorgaba a los pueblos conquistados, y expresaba el hecho de una comunidad política subordinada a Roma, pero conservando una autonomía más o menos amplia. Ciertas ciudades de Italia recibieron la *civitas* entera, o la *civitas sine suffragio*. Estas ciudades constituyeron los *Municipios*: el *cives municeps* (ciudadano del municipio) tenía el derecho de ciudadanía romana (*commercium, connubium*), pero no los políticos (el sufragio). Después de las leyes *Julia* (90 antes de C.) y *Platia Papiria* (89 antes de C.), desaparece la distinción entre Municipios y ciudades confederadas, persistiendo, no obstante las diferencias en cuanto al régimen local (²).

La base esencial -en cierto modo *sociológica*- del Municipio consiste en el núcleo de vida colectiva distinto, definido sobre un territorio dado, vida intensa y densa: un centro de atracción o de defensa. *Municipio* expresa la condición política del núcleo en relación con un Poder dominador -*imperium*-; situación esencialmente distinta de la Ciudad-Estado -la *polis* (πολις) griega- que es independiente, y de la *civitas* Roma, que tiene el imperio frente o sobre el Municipio. La idea de éste se resume en la autonomía sin independencia *política*: autonomía para regir los propios intereses locales, a diferencia del Poder de Roma, que ejercía otros derechos propios, supremos, en relación con intereses no locales. “La característica primera y de mayor vitalidad -dice M. Reid (³)- de la municipalidad normal, era que poseía o una autonomía local completa, o un amplio *selfgovernment*.”

En la antigua Italia y en la antigua Grecia, la idea de la ciudad que prevaleció había sido modelada en el crisol de la libertad. La monarquía es un fenómeno esporádico en la edad histórica de Grecia y había desaparecido de Italia antes de la conquista romana. Así, un lugar cuyos asuntos locales se hallasen intervenidos desde fuera no era -para los griegos y romanos clásicos- una ciudad en el verdadero sentido. La primera lección que la historia municipal del

¹ “Escritos municipalistas de la vida local” Adolfo Posada. IEAL, Madrid, 1979

² Los pueblos de Italia, en lo relativo a su posición política frente a Roma, eran o Municipios o ciudades confederadas —que conservaban su independencia, sin derecho de ciudadanía bajo el régimen de un tratado (*foedus*)—, o colonias romanas y latinas. Las leyes citadas concedieron el derecho de ciudadanía a toda Italia, y en efecto, después de la guerra social (lex Julia. 90 a. C.) se otorgó a todas las ciudades federadas y Municipios el derecho de ciudadanía romana; a partir de entonces. Municipio aplicase a 'la ciudad autónoma cuyos habitantes gozan de la ciudadanía romana. GIRAUD (citado por AZCÁRATE: *Estudios filosóficos V políticos*, p. 173, nota 2), “distingue cuatro clases de Municipios: el que tenía el derecho de ciudadanía completo, óptimo *jure*; el que sólo tenía parte de él; el que conservaba su propia legislación, y el que adoptaba la de Roma, haciéndose de la condición de los *fundi facti*”.

³ *The Municipalities of the Roman Empire*, 1913, pp. 8-9.

Imperio Romano nos da es ésta: que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local; que su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico; que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el Imperio; y que, cuando el despotismo domina las municipalidades la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente. Los caracteres específicos del Municipio romano eran: 1º un *territorium* determinado propio; 2º un pueblo que se resumía o manifestaba en su asamblea general, afirmándose como tal pueblo de la comunidad municipal; 3º una organización, especializada en un cuerpo deliberante, *curia*, con sus magistraturas, y 4º el culto de sus dioses.

La combinación de los elementos constitutivos de la organización era distinta en los diversos Municipios. Por la *Lex Julia Municipalis* ⁽⁴⁾, cada Municipio debía tener su Consejo –curia-, sus comicios y sus magistrados ⁽⁵⁾. El régimen municipal romano que, poco a poco, había de difundirse por los dominios de Roma -en las provincias- alcanzó su esplendor en los primeros siglos del Imperio para entrar, luego, en un período de decadencia y “concluir -dice Azcárate- por convertir la condición de *curial*, en otro tiempo estimada, en aquella pesada carga que nadie quería tomar sobre sí...” ⁽⁶⁾. La centralización imperial determinó y consumió la decadencia municipal.

Si se consideran de cerca las distintas manifestaciones de la vida y régimen de los Municipios romanos, se observará que la idea generadora -y que, en definitiva, parece definirlo- es la del núcleo de población, establecido en territorio propio, con propia organización, pero contenido en la más amplia y superior de la dominación romana ⁽⁷⁾. Entrañaba el Municipio la solución de un verdadero problema de *equilibrio político*, consistente en hacer compatible la existencia del núcleo de población, de vida local -comunidad de vida-, determinada por relaciones íntimas -de vecindad-, con la acción de un gran poder de dominación –el *imperium*-.

A la realización de ese equilibrio -obra de la suprema habilidad política de Roma- contribuyó la tradición de la ciudad y su fuerza de resistencia. En efecto, al establecer Roma su régimen de imperio a través de las conquistas, no podía prescindir del influjo que en la organización municipal debió ejercer el hecho que, antes de ser dominadas, muchas de las antiguas ciudades habían gozado de soberanía política ⁽⁸⁾ y tenían vieja y venerable historia. En todo caso, la ciudad constituía una agrupación con un conjunto de intereses definidos localmente. Por eso la noción de Municipio supone -en su origen y en los momentos de mayor florecimiento del régimen municipal- la situación de un pueblo autónomo y, a la vez, contenido en un régimen político más amplio y superior -sometido a un *imperium* ⁽⁹⁾.

El problema de equilibrio político que se resuelve en el régimen municipal persistirá, reproduciéndose en las épocas

4 La *Lex Julia Municipalis* {45 a. de J. C.) y la *Lex Rubria* regulaban la organización municipal de las ciudades de Italia y de la Galia Cisalpina. Las relaciones de Roma con los Municipios se regía por leyes municipales. En las provincias se constituyeron también muchos Municipios análogos a los de Italia. A partir de Caracalla (212 de I. C.), se concedió la ciudadanía a todos los habitantes del imperio; y Municipio viene a expresar la comunidad local, por oposición a Roma.

5 La población del Municipio se componía de ciudadanos, distribuidos en curias y habitantes de otras ciudades; sometidos a las cargas, pero sin derechos. La asamblea del pueblo elegía los magistrados (dictador, pretor, edil). El Municipio era regido por un Colegio de cuatro funcionarios elegidos anualmente; dos investidos del Poder judicial de los pretores (*duoviri jure dicundo*) y dos con poderes de policía edilicia (*duoviri oediles*): algunos Municipios tenían cuestores y tribunos. El Consejo comunal (Senado) constituía el orden de los decuriones, ordinariamente compuesto de 100 miembros vitalicios.

6 “El Municipio de la Edad Media”, en *Estudios filosóficos* y políticos, p. 174.

7 Mommsen define el nuevo Derecho municipal romano (el de autonomía dejado a las ciudades del Reino) como “el derecho de la ciudad dentro del Estado”. *Compendio de Derecho público romano* (trad. esp.), página 132.

8 Reid: *Obra citada*, p. 11.

9º El Estado romano -la *civitas romana*- no se extendía por la conquista; lo que se extendía era la dominación romana, el *imperium romanum* (véase Fustel de Coulanges: *La ciudad antigua*. Consultar Azcárate, obra citada, p. 173). Esta forma de extensión del *imperium* -como de una ciudad-Estado que domina- es una característica diferencial del Estado antiguo. “Se entiende por Estado, ahora, una comarca o territorio con un Gobierno central y una ciudad capital, o un grupo de territorios con sus respectivos gobiernos y sus capitales... Griegos y romanos concebían su Estado de otro modo. Atenas, Esparta, Roma. Eran por sí mismas ciudades, con un territorio más o menos grande, del cual obtenían sus medios de existencia. Este territorio, aunque esencial, no constituía el corazón y la vida del Estado, que estaban en la ciudad” (Fowler: *The City-State*, 1910, pp. 7-8).

posteriores a la disolución del Imperio Romano. En rigor, tal problema se suscitará siempre que sea preciso armonizar la vida de ciertas comunidades de vida local -la ciudad, el núcleo de vecinos- con las necesidades de una expansión, de una conquista, de una dominación o de una cooperación política territorial, por encima o más allá del núcleo vecinal.

EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA POSTERIOR

El maestro Azcárate plantea el problema histórico que se suscita al considerar, en una amplia perspectiva, el proceso o evolución general del régimen municipal en los dos grandes momentos a que acaba de hacerse referencia. “¿Desapareció –pregunta- esta organización municipal romana con la invasión de los bárbaros o subsistió hasta enlazarse con el movimiento comunal de la Edad Media?”⁽¹⁰⁾. “Aún en el siglo VI, el rey godol Teodorico, dice Reid, reconocía la importancia de los Municipios y se esforzaba por salvar los restos del Gobierno local. Se ha discutido mucho si la ciudad medieval tenía conexión con las de tiempos más antiguos. No puede formularse ninguna respuesta definitiva. Todo lo que cabe decir es que es posible enlazar la historia con respecto a algunas ciudades del norte de Italia y del sur de Francia”⁽¹¹⁾.

El problema general puede, en rigor, descomponerse en dos: como el desmoronamiento del Imperio no supuso la disolución del influjo romano ni la destrucción o aniquilamiento de todas las instituciones que integraban su estructura administrativa y de Gobierno a través de los extensísimos territorios dominados, el problema histórico inmediato estribará en determinar cómo persiste el Municipio, después de destruido el Imperio. Y, luego, una cuestión distinta es la de determinar cómo surge o resurge el Municipio en los siglos de la Edad Media.

Lo indudable es que, en el proceso histórico de los pueblos que integraron un tiempo la dominación y el influjo romanos, se producen dos períodos de florecimiento municipal: el señalado en la historia misma de Roma y el que culmina en la Edad Media. ¿Hay entre ellos enlace histórico de influjo o se trata -en el segundo momento- de una nueva solución -la revolución comunal- a un problema de equilibrio que periódicamente resurge? Ahora mismo, por ejemplo, quizá nos encontramos en otro gran momento crítico de reconstitución municipal, consecuencia inmediata del moderno renacer de las ciudades después de la larga decadencia de las mismas, de su universal descrédito y del general apagamiento del régimen municipal en el largo proceso de formación de los grandes Estados producido entre los siglos XVI a XIX⁽¹²⁾.

Refiriéndose especialmente a nuestra historia, el ilustre Hinojosa estima que “el Municipio conservó entre los visigodos la organización y la sombra de autonomía de que gozaba en los últimos tiempos del Imperio”. Como institución de origen genuinamente germánico, relacionada con la organización municipal, encontramos entre los visigodos el *conventus publicus vicinorum*⁽¹³⁾ -o sea, la asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural- pero no cree que el apositado y vigoroso Concejo de la Edad Media -verdadero Estado dentro del Estado- pudiera derivarse del “decaído y desmadrado Municipio visigodo; degeneración no ya del floreciente Municipio de los dos primeros siglos del Imperio, sino del de los siglos III y IV”⁽¹⁴⁾.

El origen del régimen municipal que florece especialmente en León y Castilla, en los siglos X al XIII, con carácter

10 “Savigny —añade Azcárate—, A. Thierry y Eichhorn sostienen la afirmativa; C. Hegel, Arnold y Laurent, lo contrario...” “Puede afirmarse, escribe luego, que el Municipio romano, aunque decaído en verdad de su antigua grandeza, transformado y unido a otros nuevos elementos no desapareció, sino que subsistió después de la invasión, hasta la revolución comunal de la Edad Media» (*obra citada*, páginas 175-177).

11 *Obra citada*, p. 491. En Italia, Francia y Alemania la continuidad o persistencia histórica del régimen municipal es cosa bien demostrada respecto de algunas ciudades (verbigracia, Venecia, Lyon, Colonia). Véase Azcárate: *Obra citada*, p. 175, nota 1.

12 Hemos tratado del problema del resurgimiento de la ciudad y de su influjo en el nuevo régimen municipal, en nuestro libro sobre *Derecho municipal comparado (Régimen municipal de la ciudad moderna*, Madrid 1916).

13 “Origen del Régimen municipal en León y Castilla”, en *Estudios sobre la historia del Derecho español*, 1903, p. 7.

14 Hinojosa: *Ibidem*, p. 8.

esencialmente democrático, “ha de buscarse, según Hinojosa, en la aplicación a la esfera del Municipio, de las instituciones judiciales de los pueblos germánicos, conservadas por los visigodos”, no siendo “el desarrollo de la libertad municipal otra cosa que la adquisición gradual por el Concejo, de las atribuciones privativas del poder público, sobre todo en el orden judicial” (15).

Pero una cosa es el origen o el enlace histórico de las instituciones municipales de esta época, y otra las causas determinantes del florecimiento municipal. El hecho es que, en los siglos medievales, surge o se afirma el núcleo vecinal con una intensa y amplia autonomía; y se produce un régimen merced al cual dicho núcleo —rural o urbano— resulta comprendido en una más amplia organización política. El fuero municipal (la carta) expresa o resume en este período medieval -como hoy las leyes municipales y las cartas en algunos países (verbigracia, Estados Unidos)- la solución del problema de equilibrio que entraña todo régimen municipal. Solución entonces empírica y particularista, porque el problema no se planteaba como una necesidad general y uniforme, sino en virtud de motivos especiales (16).

“Rasgo característico de la organización municipal de la Edad Media es la particularidad y la diversidad. Cada ciudad adquiere aisladamente sus privilegios, recibe su constitución peculiar y tiene su fisonomía propia” (17). Causas generales de tal variedad eran, de un lado, la diversidad de condiciones territoriales locales; de otro, la particularidad del movimiento, que es de cada núcleo vecinal por sí, espontáneamente, y por fin, la falta de un poder o Imperio fuerte, uniformador” (18).

El florecimiento particularista del Municipio leonés y castellano autónomo, de base democrática, con su asamblea general de vecinos -Concejo abierto (19)- es efímero. Apenas dura una centuria -fines del siglo XII a principios del XIV-. Dos fuerzas o influjos actúan para determinar su transformación y, al fin, su decadencia. De un lado la complejidad creciente de la misma vida municipal, que impide la práctica de las instituciones sencillas de la llamada democracia directa y suscita la diferenciación de funciones con sus órganos específicos, poniendo en manos del Concejo municipal o Ayuntamiento el poder local; y, de otro, las tendencias absorbentes del poder central (20).

El Municipio, de nuevo, pierde su fuerza y personalidad; al parecer, incompatibles con los poderes necesarios para la formación de grandes Estados unificados, absolutos. La noción misma del Municipio, con autonomía y propia representación, es incompatible con la idea de la soberanía realista, única, cesarista que se engendrará alrededor de las Monarquías puras y como justificación de su existencia; idea que persistirá, en lo esencial, en las rectificaciones russonianas y revolucionarias, para culminar en la concepción napoleónica del Estado.

15 Hinojosa: *Obra citada*, pp. 15, 26 y 65.

16 «Las normas contenidas en los fueros municipales no son, en la mayoría de los casos, creación arbitraria del legislador, sino trasunto o derivación del Derecho vigente en la región o territorio donde radicaba la ciudad» (*ibidem*, p. 33). “El motivo que dio margen a la redacción del Fuero determinaba la cantidad y calidad de sus preceptos».

17 Hinojosa: *Ibidem*, p. 42. «Los nombres, el número y las atribuciones de los funcionarios municipales variaban frecuentemente, según las poblaciones» (*ibidem*, p. 65).

18 «La organización municipal no es entonces determinada ni regulada por el Estado superior, el cual, o no existe, o carece de fuerza y energía, sino que se produce de abajo arriba y, por tanto, en medio de una rica pero anárquica variedad» (Azcarate: *Obra citada*, p. 183).

19 «El gobierno de la ciudad —dice Hinojosa— radica en el Concejo abierto, o sea, en la Asamblea general de vecinos, congregada el domingo a son de campana, para tratar y resolver asuntos de interés general» (*obra citada*, p. 65). Esta institución del Concejo abierto, que luego decae y en general se anula como característica del régimen municipal, persiste como costumbre en ciertas regiones españolas (verbigracia, en Asturias), en los «pueblos» pequeños de la montaña. En el *Proyecto de reforma del régimen local de 1907* (texto del Senado) y en las *Bases* del señor Barroso (Canalejas, 1912) se intentó restaurar dicha institución para los pequeños Municipios. En la base cuarta del proyecto Barroso se decía: “En los Municipios de menos de 200 habitantes serán concejales todos los electores en Concejo abierto”

20 “Villas y ciudades que habían logrado emanciparse del dominio señorial, colocándose bajo la dependencia directa del Poder central, volverán a su primitiva y humillante condición por un capricho del Soberano, que las enajenará del dominio directo del Estado, para cederlas con los derechos de jurisdicción, a los particulares... El Municipio, degradado bajo el régimen absoluto, caerá en manos de los falsificadores del régimen parlamentario...” Hinojosa: *Obra citada*, p. 70.

INTERPRETACIÓN DEL CONCEPTO HISTÓRICO

¿Que noción del Municipio puede elaborarse, utilizando las indicaciones históricas que nos ofrecen los dos grandes períodos romano y medieval del régimen municipal?

El Municipio resulta un núcleo de población en un espacio territorial determinado, núcleo denso o más o menos diseminado, -aunque predominantemente denso- en forma de ciudad ⁽²¹⁾ y comprendido en el régimen de una formación o estructura política territorial más amplia pero que, de alguna manera, dirige, gestiona o cuida propios intereses (locales). La idea del Municipio se debilita a medida que se pierde la noción del interés local propio, al cuidado del núcleo vecinal directamente o mediante una propia representación. Por lo demás, tal idea se realiza según las más diversas modalidades, si bien históricamente parece excluir: a), la condición de independencia que lo convierte en Estado supremo —la Ciudad Estado no es, estrictamente, como tal, Municipio ⁽²²⁾—; b), la sumisión o absorción del núcleo local por parte de un organismo político superior, que convierte el Municipio en mero *distrito de gobierno administrativo*.

CONCEPTO GENERAL DEL MUNICIPIO

Bajo el influjo de los grandes movimientos del régimen municipal y merced a la consideración realista de las sociedades políticas compuestas y complejas, se ha elaborado la noción general, sociológica y política del Municipio, en la cual se recogen y enlazan diversas ideas, a saber;

- a) la de *sociedad natural*, o sea, determinada por exigencias reales de la vida humana que trascienden de las puras relaciones de parentesco o ascendencia común (real o simbólica, en suma, domésticas) y que se producen merced a la convivencia territorial o *espacial*;
- b) la de *sociedad compleja*, comprensiva de relaciones que traspasan o trascienden del primer núcleo social;
- c) la de *compenetración y armonía entre los diversos núcleos sociales que se condensan y viven en un mismo territorio o espacio*.

La noción del Municipio se construye, de un lado, afirmando su carácter natural. “No son (los Municipios) asociaciones --dice Azcárate-- que surgen al conjuro de los individuos o de los gobiernos, sino personas sociales, naturales y necesarias cuya existencia tienen que reconocer gobiernos e individuos” ⁽²³⁾. Esta índole *natural* del Municipio -como formación *espontánea*- explica que se le considere una de las sociedades fundamentales. “El Municipio, dice Ahrens, es el segundo grado de las sociedades fundamentales que abarcan todos los aspectos de la vida humana. No es una mera circunscripción territorial para un fin político; es, por el contrario, una comunidad de

21 La distinción o división entre los núcleos urbanos densos —ciudad, propiamente dicha— y los no urbanos, «se consideró en ambas regiones del imperio como de primera importancia». El núcleo urbano fue siempre el de mayor fuerza y relieve cultural, y la formación municipal típica parece implicar un centro. No debe, sin embargo, suponerse que las formaciones no urbanas carecieran de propias instituciones locales. Estaban sometidas a un grado diverso de intervención por parte de los centros urbanos, con los cuales se hallaban, de ordinario, orgánicamente relacionados. Pero frecuentemente imitaban las instituciones de la ciudad, lo mismo en el Oriente helenizado que en el Occidente latinizado.» (Reid: *Obra citada*, p. 8). El carácter municipal, en la relación institucional del *Conventus publicus vicinorum*, del campo y de la ciudad, lo afirma el señor Hinojosa: “El *conventus publicus vicinorum* no fue -como generalmente se cree- institución peculiar de los campos, sino común a los campos y a las ciudades.” (*obra citada*, p. 8).

22 Una cosa es la ciudad-Estado y otra la ciudad-Municipio. Atenas era una ciudad-Estado o un Estado-ciudad. Las ciudades latinas bajo el imperio de Roma, las de la Edad Media, contenidas en los diversos reinos, eran ciudades-Municipios. La ciudad moderna reclama, como régimen ideal, la condición del Municipio en el sentido más acentuado —autonomía—, y la más amplia compatible con la unidad de la vida nacional; es la ciudad, hoy, un órgano de la vida *nacional*, con fisonomía propia y personalidad *local*. La ciudad-Estado tiene, sin embargo, un aspecto natural, merced al cual se confunde con el Municipio: el régimen de los servicios *vecinales* que una ciudad entraña, se produce claro es, independientemente de su posición política: en tal respecto, toda ciudad integra un Municipio, aunque coincida con un Estado en la relación política exterior, por haber en ella este elemento municipal esencial: un núcleo de vida *vecinal* y los servicios *municipales*.

23 Discurso inaugural del Ateneo, 1891. Estimadas Azcárate siempre «sociedades naturales y anteriores al Estado» (véase *Estudios, citado*, p. 189).

familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida” (24).

“El Municipio, escribe Giner, es una sociedad total que abraza la vida entera sin limitarse a ningún fin particular; y sociedad de segundo grado, compuesta a su vez de otras sociedades que, en concepto de miembros, la constituyen, naciendo su necesidad de la limitación de la familia...” (25). Pero la noción más clara se perfila por Giner en estas indicaciones: “No es el Municipio una delegación del Estado nacional –*centralización*–, ni la consecuencia de un contrato sinalagmático entre varias familias –*federación*–, teniendo una existencia propia y sustantiva, que no recibe ni aun del conjunto de sus miembros. El Municipio se forma mediante la atracción que un como centro ideal de fuerzas ejerce sobre un cierto número de familias, las cuales se agrupan gradualmente en torno de este centro común y se constituyen en órganos y representantes suyos” (26). Sólo falta en esta definición determinar, por una indicación realista, la característica positiva de ese centro ideal común de formación que existe y se advierte en todas las formaciones espaciales.

Otro elemento se señala en la construcción de la noción del Municipio, y es el de su posición intermedia y de subordinación en más amplias estructuras u organizaciones. El Municipio no agota el círculo de las relaciones humanas necesarias. Por encima de los Municipios se producen los imperios, los reinos, las naciones y el Municipio se ofrece y estima como una necesidad para *graduar políticamente* la vida social; necesidad que expresa Azcárate al señalar la coincidencia de diversas escuelas “en afirmar la necesidad de que entre el individuo y el Estado nacional se organicen y reconozcan círculos interiores, y como uno de los principales el Municipio” (27).

Colocándose en un punto de vista general, Giner advierte que “las oposiciones que hemos encontrado en el Municipio están destinadas a complementarse en nuevos círculos orgánicos más amplios cada vez, y que constituyen otras tantas personalidades caracterizadas por la unidad de costumbres, de territorio, etc. Estas agrupaciones, que reciben, según la extensión y los diversos países, los nombres de *partidos, comunidades, provincias, departamentos, regiones, condados* y otras muchas..., forman el interior organismo jerárquico de la nación” (28).

Esta noción del Municipio combina la idea de *comunidad natural con vida propia* -base real sociológica de la *autonomía*- con la de *jerarquía jurídica* -base de la *subordinación*-. Y, sin duda, para hablar en política de Municipio, se deben combinar ambas ideas: *autonomía y subordinación jurídica*. Supuesto el carácter de sociedad para todos los fines humanos del Municipio, “debe ser considerado, dice Ahrens, a la vez, bajo el aspecto del Derecho privado y del Derecho público. Al Derecho privado del Municipio pertenece todo lo que depende de su libertad, de su posición propia, de su *autonomía*; al público todo lo que el Estado puede exigir de él para el fin público o general” (29).

La idea de Municipio, dice Carrera Justiz, «implica correlación político-administrativa, o al menos, política, con un poder superior, el del Estado, a quien la municipalidad queda sometida, aun dentro de la autonomía más amplia (30). El problema difícil del régimen municipal consiste, precisamente, en *armonizar* las ideas de *autonomía* y de *subordinación*, dependiendo la solución del mismo de las más variadas circunstancias históricas, políticas, étnicas, económicas, etc.

Hoy, por ejemplo, concebido el Municipio de más intensa vida social -de la ciudad-, incluso como “un órgano

24 *Derecho natural*, edición española, 1873, p. 507.

25 Giner y Calderón: *Principios de Derecho natural*, edición de 1916, p. 246.

26 Giner y Calderón, *obra citada*, p. 247.

27 Estudios, *citada*, p. 169.

28 *Obra citada*, pp. 250-251.

29 Ahrens, *obra citada*, p. 508.

30 *Introducción de la Historia de las Instituciones locales de Cuba* (1905), I. p. 14.

subordinado de la economía nacional más grande”⁽³¹⁾, dicho problema se formula de una manera más general, en el sentido de reconstruir prácticamente el régimen de autonomía municipal, rectificando el proceso político de absorción del Municipio por el Estado. Refiriéndose al movimiento que en este sentido se produce -con relación especialmente a la América del Norte-, Pollock y Morgan dicen que “dada la naturaleza de la posición de la ciudad como parte del Estado y de la nación, no puede tener la absoluta libertad de gobernarse a sí misma. La ciudad moderna no sólo debe desempeñar las funciones propias para su bienestar, sino que tiene que participar en los asuntos del Estado... Pero, añaden, no hay que exagerar la superioridad del Estado como poder de gobierno...⁽³²⁾. Al contrario, de lo que ahora se trata es “de librar a la Municipalidad de la intervención del Estado en todas las materias de carácter puramente local”⁽³³⁾.

Resumiendo todas estas indicaciones y completándolas con la determinación de la característica diferencial del núcleo generador y sustentador del Municipio, podría éste definirse como el *núcleo social de vida total humana, determinado naturalmente por las necesidades de la vecindad*⁽³⁴⁾. El Municipio, es esencial y universalmente un *núcleo de vecinos*, o sea, de personas que viven en un espacio continuo, seguido, el cual se limita o define, según las condiciones reales de la vecindad⁽³⁵⁾. Giner dice: “La esfera a que se extiende su competencia -la del Municipio-, está determinada por la relación de *vecindad*, que abraza las de coexistencia y solidaridad que se establecen entre las personas enlazadas en este círculo común de vida. Dicha relación total se desenvuelve en relaciones particulares; por ejemplo, las originadas por la contigüidad de los predios, en las que sirven los medios de unos a los fines de los otros (*servidumbres*); la construcción y aprovechamiento de las vías interiores de comunicación (*calles*, etc.), y de las exteriores (v. gr.: *camino vecinales*); aguas potables y de riego, y tantas otras”⁽³⁶⁾, constituyéndose así el Municipio en un sistema más o menos complejo de *servicios vecinales públicos*, cuya realización técnica adecuada para las ciudades, forma el objeto de la ciencia y arte de la *Urbanización: City planning* de los ingleses y americanos⁽³⁷⁾.

En el respecto político, el Municipio es -o debe ser- un organismo con su sistema de funciones para los servicios, que se concretan y especifican, más o menos intensa y distintamente, en una *estructura*: Gobierno y administración municipales propios -autonomía- desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio: ¿*regional*? (Estados de la Unión americana. Estados alemanes, etc.), o *nacional* (Francia, España, Italia, etc.).

NOCIÓN LEGAL MODERNA DEL MUNICIPIO

No es única, ni responde la concepción legal del Municipio en los diversos Estados a una idea general, jurídica y política. La coincidencia a que parecen llegar las doctrinas no existe en las legislaciones, que reservan el término para agrupaciones locales distintas y que, además, revelan -en el tratamiento jurídico de los núcleos locales, vecinales- una noción muy diversa del Municipio y una manera diferente de enfocar y de resolver el problema de equilibrio político que, como hemos visto, entraña. El Municipio, legal y positivamente considerado, es una expresión de valor estrictamente histórico, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países de distinta manera, planteándose y resolviéndose su problema de modo muy diverso.

En efecto; en unos Estados, la evolución del tipo tradicional del Municipio histórico, particularmente ha persistido

31 Bucher: *Die Wirtschaftliche'n Aufgaben der moderne Stadtgemeinde* (1908), citado por Mendelsohn en *Pol. econ. de Villes en Allem.* (Véase nuestro *Régimen municipal*. ed. esp., cap. IX.)

32 *Modern Cities* (1913), p. 213.

33 *The City: the Hope of Dem.* (1906), p. 160. Consúltense nuestra obra citada, cap. IX.

34 Véase luego la definición del artículo 1º de la ley Orgánica de los Municipios de Cuba de 1908.

35 «Significa el Municipio —decía Colmeiro— lazo de vecindad.» *Derecho administrativo*, II.

36 *Obra citada*, pp. 247-248.

37 *City planning* —dice Munro— es la ciencia de proyectar ciudades, de modo que resulten, como decía Aristóteles, lugares “donde los hombres viven en común para un fin noble”. Véase *Principles and Methods of Municipal Administration*, p. 31 (todo el cap. II). Consúltense Unwin: *Town Planning in Practice* (1911), segunda edición.

(verbigracia: en Inglaterra), aunque haya tenido su período de decadencia ⁽³⁸⁾, al que sigue un fuerte renacimiento - que se refleja -en el país citado- en las leyes de 1835 (*Municipal Corporations Act*), y de 1882 (*Municipal Corporations Consolidation Act*)-, pero sin que se produzca un régimen municipal general aplicable a su grado general subordinado de la vida local en todo el territorio nacional. Las *Municipalidades*, legalmente consideradas y consagradas, son como verdaderos islotes en las regiones de la vida local más amplia, constituidas por los *Condados*. En cambio, en otros países como Francia y España, el Municipio se produce completamente absorbido por el Estado, en un amplio régimen político de subordinación. Al resurgir con la Revolución en Francia y, entre nosotros, con la Constitución de Cádiz de 1812 ⁽³⁹⁾, los Municipios –o mejor, el régimen municipal de *Communes* en Francia y de los Pueblos en España- se concibe y constituye creándose, por obra de la ley, un tipo dado para todo el territorio nacional. “El país -dice M. Hauriou, refiriéndose a la Francia de 1789-90- no era más que una federación de cuarenta mil *Comunes*” ⁽⁴⁰⁾. Algo análogo podría decirse de la España que se organizaba en 1812-1813 y bajo la ley de 1823.

Prescindiendo de otras indicaciones que nos llevarían muy lejos y exigirían largas explicaciones, puede decirse que - como consecuencia del proceso histórico de decadencia municipal que culmina en los siglos XVII y XVIII y del renacimiento político constitucional que se produce en fines de este último y llena, puede decirse, todo el siglo XIX- se consolidan dos tipos principales de Municipios, o mejor de régimen municipal y local: el de variedad y de particularismo -pueblos anglosajones; por ejemplo, Gran Bretaña y Estados Unidos- y el de unidad y uniformidad -pueblos latinos; por ejemplo, Francia y España.

Las características del primero se pueden resumir en esta indicación: el Municipio legal no coincide con el núcleo local real de vecindad, porque no toda comunidad de esta naturaleza tiene la consideración legal de Municipalidad. “La Municipalidad inglesa no es un tipo o forma de Gobierno modelado en un molde inmutable y que comprenda una comunidad determinada de naturaleza y volumen particulares. La categoría de las Municipalidades es histórica y abarca primero todas las comprendidas en la ley de 1835 -en junio 178-; luego todas las ciudades a las que se haya otorgado carta municipal desde 1835 -según esta ley o la de 1882. El número de estas adiciones llega ya a 135; total de burgos municipales en Inglaterra y País de Gales 313 (en 1911). El campo de aplicación de la ley Municipal puede ampliarse, ya sea por la extensión de los límites de un burgo, ya por la creación de una Municipalidad -por Carta Real ⁽⁴¹⁾, concesión-

En general, el Municipio inglés recoge el elemento urbano de la población, pero no hay una exacta correspondencia entre urbano y municipal –legal-; refiérese lo municipal a los *Boroughs* pero no todos Cotos son de la misma clase. Hay entre ellos diferencias, “aunque éstas se refieren principalmente a la administración de justicia y a la intervención de policía, y no a la estructura del Gobierno municipal” ⁽⁴²⁾. Los dos grupos de *Boroughs* más interesantes que pueden hacerse son, de un lado, los *Condados de ciudades y de Town* y los *County Boroughs* -organizaciones casi independientes del Condado en que están situadas- y, de otro, los demás *Boroughs* que se comprenden en el Condado respectivo.

Ahora bien, el régimen local inglés no es -como el francés o el español- un conjunto de Municipios recogidos y subordinados en departamentos o provincias -división general administrativa del Estado-; el régimen local inglés entraña un conjunto de circunscripciones y entidades diversas, a saber: *Condados, distritos urbanos y rurales, parroquias, burgos municipales, uniones*; y aparte *Londres*, con una organización distinta ⁽⁴³⁾.

38 Spencer F. H.: *Municipal Origins* (1911).

39 Véase el tít. VI, «Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos» y la «Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, de 23 de junio de 1813». Puede consultarse nuestra obra *Evolución legislativa del régimen local en España* (1908).

40 Précis de Droit Admin. (edic. 1914), p. 299, nota.

41 REDLICH: *Le Gouv. loe. en Angl.* (i9n), edición francesa, I, página 253.

42 AHSLEY; *Local and Cent. Gov.* (i9i6), pp. 44-46.

43 La variedad del régimen local inglés tradicional se ha simplificado con las últimas reformas (leyes de 1888 sobre los Condados; de 1894, sobre los distritos y parroquias, y las relativas a Londres, de 1888 y 1899); además, poco a poco se han aplicado los principios de la ley Municipal de 1835 a los Condados, distritos

El régimen municipal de tipo uniforme y jerarquizado -elaborado de golpe por la Constituyente francesa en 1789 para Francia, y por las Cortes de Cádiz para España- entraña una gran operación legislativa de reducción a la unidad de los diversos componentes locales (⁴⁴). Los legisladores de Cádiz tomaron como unidad primera, municipal, el *pueblo* o los *pueblos* (⁴⁵). El pueblo será el *núcleo local* —de vecinos— que constituirá para el legislador, el sujeto y sostén del régimen municipal (⁴⁶), hasta que se introduce (véase ley de 1870) la definición legal, inicial, del Municipio.

En efecto; en el artículo 1º del proyecto de ley presentado a las Cortes en 1870, se definía el distrito municipal del pueblo (su término municipal); pero en una enmienda del señor Benot y otros, se propuso una definición legal del Municipio que se incorporó a nuestro Derecho municipal y que es la misma de la ley vigente de 1877 (⁴⁷).

EL CONCEPTO DEL MUNICIPIO EN LA VIGENTE NUEVA ORIENTACIÓN

En nuestro régimen local, el Municipio es, ante todo, una unidad de nuestra división territorial general político-administrativa. El territorio nacional está dividido en provincias, y éstas en *Municipios* con sus *términos municipales*. La ley define el Municipio, en su artículo 1º, como “la *asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal. Su representación legal corresponde al Ayuntamiento*”. Además, según el artículo 2º: “Es *término municipal el territorio a que se extiende la acción administrativa de un Ayuntamiento*”.

Para la ley, pues, el Municipio es una creación legal, no un simple *distrito* porque -además del término municipal, verdadero distrito de administración local- se afirma la existencia en él de una *Asociación* (legal) constituida por las personas que residen en dicho término municipal. Exigense, pues, dos condiciones en el Municipio, según la ley: 1a, la asociación o grupo de los que residen en el término; 2a, el término territorial. En rigor, los elementos de toda sociedad política.

La ley especifica en el artículo 2º las condiciones especiales de estos elementos para que integren un Municipio legal (*término municipal*, dice); es preciso: 1º, que no baje de 2.000 el número de sus *habitantes residentes*; 2º, que tenga o se le pueda señalar un *territorio* proporcionado a su *población*, y 3º, que pueda sufragar los *gastos municipales obligatorios* con los recursos que las leyes autoricen (⁴⁸).

y parroquias —la base electiva y representativa—, y así se dice que el «Gobierno local ha sido municipalizado». Véase REDLICH, *obra citada*, I. p. 166. (Consúltese nuestro libro sobre *Régimen municipal de la ciudad moderna*.) Las noticias aquí dadas pueden completarse con las indicaciones recogidas en nuestro libro de *Derecho municipal comparado*, en el cual se ha procurado resumir también el régimen municipal de los Estados alemanes (Prusia especialmente) y de los Estados Norteamericanos. El régimen local prusiano se concreta en estas circunscripciones: Provincia, Distritos de gobierno. Círculos rurales o de ciudad (*Landkreise y Stadtkreise*), *Amtsbezirk* y *Municipios*; estos últimos, según dos tipos especiales: de *ciudades* (*Stadtgemeinde*), y *rurales* (*Landgemeinde y Gutsbezirk*).

44 Respecto de Francia, pueden señalarse dos momentos distintos en el período de creación del Municipio moderno (como hacia ahrens : *Obra citada*, p. 623, nota I): el de la Constitución de 1791 (artículo 8.º del título II), la cual decía: ((los ciudadanos franceses, considerados con respecto a las relaciones locales que nacen de su reunión en las ciudades y en ciertas porciones de territorio en los campos, forman los Municipios (*Communes*); y el de la Constitución del año III (título I, artículo 5.º), según la cual, “cada departamento se distribuye en cantones; cada cantón en Municipios”.

45 El artículo 309 de la Constitución de 1812, dice: “Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos...”; el 310 añade: “Se pondrá Ayuntamiento en los *pueblos* que no le tengan y en que convenga le haya...”.

46 El artículo 1º de la ley de 1823, dice: “Estando a cargo de los Ayuntamientos de los *pueblos*...”; el ^83 habla del gobierno político de «los pueblos». En el R. D. de 23 de julio de 1835 se habla también de los pueblos: «en los pueblos —se dice— que dependan de ciudades o villas, en cuanto a su régimen municipal, podrán solicitar la formación de Ayuntamiento propio...». En este Real Decreto se advierte una tendencia encaminada a adaptar el régimen municipal a las condiciones reales (geográficas) de la población en los distintos y variados núcleos vecinales (véanse artículos 3.0, 4.0 y 5.0). Consúltese nuestra *Evolución legislativa, citada*, p. 117. En la ley de 1845 sobre Ayuntamientos, se habla también de los «pueblos que con arreglo a la ley deban tener administración separada...». Véanse además las Constituciones de 1845 (artículo 73), 1869 (artículo 99) y 1876 (artículo 83).

47 Puede verse nuestra obra *Evolución*, citada, p. 255.

48 Esto no obstante, “subsistirán los actuales términos municipales que tengan Ayuntamiento, aun cuando no reúnan las circunstancias indicadas” {véase

En la ley de 1877, el Municipio todavía no entraña una base *real consagrada* por *el legislador*. Como comunidad, es una creación de la ley (Asociación *legal*, se dice) con una representación legal -el Ayuntamiento-. La ley -es decir, aparte la definición- se preocupa más del Municipio como *distrito: término municipal*. No obstante esto, *constitucionalmente*, el Municipio se afirma como algo más que una Asociación legal. “Habrá en los *pueblos -dice el artículo 83 de la Constitución vidente- alcaldes y Ayuntamientos...*”; y luego se habla de *"intereses peculiares... del PUEBLO*». En otros términos, para la Constitución, el *pueblo -cosa real*, bien distinta de una Asociación *legal-* es el sujeto activo y pasivo de la vida municipal.

Puede discutirse la necesidad de que al frente de una ley Municipal se defina el Municipio. Quizá no tenga la definición grandes consecuencias jurídicas estrictas pero, de formularla en la ley, convendrá recoger en la fórmula los rasgos esenciales y específicos de la entidad Municipal. En todo caso, una vez consignada en la ley, la fórmula servirá para conocer el concepto o la idea del legislador: su visión de la comunidad municipal.

Ahora bien; el legislador de 1870 y el reformador de 1877 estaban muy lejos de considerar el Municipio como *entidad natural, real*, obra de historia y de la acción espontánea de las fuerzas sociales, dentro de la vida misma del Estado. Revélase, en verdad, una concepción bien distinta del Municipio, por ejemplo, en el legislador cubano que, al cambiar el régimen español de nuestra ley de 1877, empieza por definir el Municipio en estos términos: “Para los efectos de esta ley, el Municipio es la sociedad local, organizada políticamente, con autorización del poder legislativo nacional, y comprendida dentro de una extensión superficial, naturalmente determinada por necesarias relaciones de vecindad”⁽⁴⁹⁾.

Una de las indicaciones más expresivas del radical cambio que, sin duda, se ha producido en el pensamiento de los políticos españoles frente al problema municipal -cambio en un sentido histórico y realista, según la misma orientación que se revela en la ley cubana-, se nos ofrece, precisamente, en las fórmulas propuestas para definir el Municipio en los proyectos de reforma del régimen local más recientemente elaborados, y de preparación más seria. Así, en las *Bases* de 1907 (Maura), se dice: “Forma Municipio la asociación *natural y legal* de todas las personas que residen en un término, o sea, el territorio a que se extiende la acción administrativa de su Ayuntamiento”. En el proyecto de reforma de 1907 (Maura-La Cierva) se dice que: “Forma Municipio la asociación *natural y legal* de familias y casas dentro de un término territorial”; y, en el proyecto aprobado por el Senado, se afirma que: “Forma Municipio la *comunidad natural, reconocida por la ley, de familias y casas, dentro del Ayuntamiento*”. Por último, posteriormente, en las *Bases* presentadas a las Cortes en 1912 (Canalejas-Barroso), se dice que “forma Municipio la *sociedad natural, reconocida por la ley, establecida en un término territorial definido por las relaciones de vecindad, y al cual alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento*”.

Como se ve, hay un esencial cambio de orientación en la concepción inicial del Municipio -generadora de la ley-, en el sentido de reconocer su carácter natural, su posición subordinada (sociedad o comunidad *reconocida* por la ley) y hasta su característica diferencial, “definida por las *relaciones de vecindad*”.

artículo 2º de la ley Municipal de 1877).

49 Artículo 1º de la ley Orgánica de Municipios de 29 de mayo de 1908, obra del insigne municipalista señor Carrera Justiz.