



Visión histórica del Municipio como institución política*

JACINTO FAYA VIESCA**

EL MUNICIPIO COMO PRODUCTO HISTÓRICO Y SUS RAÍCES SOCIOLOGICAS Y POLÍTICAS

El punto de partida para todo análisis político, sociológico y constitucional del Municipio, tendrá que hacerse desde su vertiente histórica. El Municipio no fue ni ha sido un producto lógico, ni mucho menos el ensayo de especulaciones abstractas en torno a la construcción de principios dogmáticos para la formación de esta institución. Fundamentalmente, el Municipio es un producto histórico: Nace en Roma y de ahí pasa a las diversas partes del mundo modificándose según los territorios, gobiernos y momentos históricos. Esta institución ha llegado a adquirir en el mundo entero una extrema importancia tanto en el Derecho Constitucional, como en el Derecho Administrativo y en la sociología política. Esta institución es una persona de Derecho público generadora de un orden de relaciones jurídicas. Su potestad de imperio para actuar dentro de su territorio le viene de la ley como única fuente de su actuar gubernamental. El Municipio no se construyó a partir de elucubraciones teóricas, sino que su existencia se afirmó como un producto de la propia historia. Este fenómeno que ha impactado a la ciencia política del mundo, fue paulatinamente revestido de una serie de principios jurídicos de Derecho público que lo fueron conformando a través del tiempo para refinar su legal acabamiento y enclavarlo dentro de los capitales temas de la ciencia del Estado.

El Municipio, como institución política y jurídica, se encuentra contemplado en las constituciones políticas de las naciones, llegando a formar parte de un poderoso cuerpo normativo que estructura y regula su existencia. Ha sido tan poderosa la construcción jurídica de esta institución que hay una gran corriente doctrinaria que se inclina a favor de un Derecho municipal autónomo, regulador de esta institución política, y como una necesidad para su paulatino perfeccionamiento dentro de las instituciones políticas de un Estado.

* Trabajo publicado en *Homenaje de maestros de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México a don José Antonio Pérez Porrúa*, México, Porrúa, 1997, pp. 291-326.

** Doctor en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tradadista de Derecho Administrativo.

RESPUESTA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO EN LOS DISTINTOS PAÍSES DEL MUNDO

Siendo el Municipio un producto histórico y no el resultado de una fría construcción doctrinaria, ha sido en consecuencia, cambiante y diverso a través de la historia. El Municipio no ha respondido ni responde a las mismas necesidades de una manera igual y uniforme en las distintas geografías del mundo y en los diversos tiempos históricos. Esta institución es afectada muy sensiblemente según sea la connotación y el valor que un Estado le otorgue a las cuestiones sociológicas, políticas y jurídicas. Prácticamente, son estos valores los que determinan la concepción política del Municipio como una institución histórica. No obstante esto, el concepto (Municipio) se ha conservado a través de la historia para designar a una institución política fundamental nacida en Roma y que ha sido heredada por los diversos países como una fórmula política adecuada para el gobierno de sus territorios dentro de una división territorial y política. Esta división territorial y política se da en agrupaciones de una menor o mayor complejidad social en territorios perfectamente delimitados.

LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y EL MUNICIPIO

Desde sus orígenes, la institución del Municipio ha estado indisolublemente unida a los derechos civiles y políticos de los habitantes de los pueblos confederados o sometidos a Roma. Los distintos pueblos de Italia, dentro de su estructura política frente a Roma, como centro del poder político, o bien eran municipios o ciudades confederadas que conservaban su independencia, sin tener los derechos de ciudadanía, propios de los habitantes de Roma. A partir de las leyes Julia, se otorgó el Derecho de ciudadanía a todos los pueblos de Italia, adquiriendo en consecuencia a partir de esta ley el Derecho de ciudades romanas para todas las ciudades federadas y municipios adscritos a Roma. A partir de esta histórica fecha, el término Municipio se aplica a todas aquellas ciudades que gozan de autonomía y cuyos habitantes tienen ante Roma y ante las leyes el derecho de ciudadanía romana.

GÉNESIS HISTÓRICA DEL MUNICIPIO EN ROMA

Giraud, distingue cuatro clases de municipios, en la antigua Italia: El que tenía el Derecho de ciudadanía completo, *optimo jure*; el que sólo tenía parte de él; el que conservaba su propia legislación, y por último, el que adoptaba la de Roma, haciéndose de la condición de los *fundi facti*.

Prestigiosos historiadores romanos sostienen que la palabra *Municipium*, se ha tomado en dos diferentes sentidos. Uno de carácter genérico: Toda ciudad de constitución romana en Italia o en las provincias que se oponían a Roma; y otro de carácter específico: Para expresar la condición de Derecho público, o una categoría especial de los ciudadanos italianos o provinciales.

El concepto *Municipium* adquirió connotaciones diversas en la propia Roma. Esto se deduce de la definición de Festo que comprende la idea que se tenía del Municipio en los siglos IV y II a. C. La *Lex Julia Municipalis* que se refiere a los municipios después de la guerra social de los años 90.88 a. C.; y Aulio Gelio, las Leyes de Salpensa y de Málaga, y la mayor parte de los documentos epigráficos de la época del Imperio referidos a los municipios provinciales.

Para José Guillén uno de los más brillantes tratadistas de la historia de Roma, debemos distinguir estos tres momentos sucesivos: a) los municipios antes de la guerra social; b) los municipios después de la guerra social, y c) los municipios provinciales.

Infortunadamente, no se poseen documentos que hablen directamente de los municipios antes de la guerra social. Pero no obstante ello, Festo recoge unas extraordinarias definiciones que a juicio de Guillén emanan de Varrón, complementadas con algunas referencias de Tito Livio, Dionisio de Alicarnaso y Velayo Petirculo. Estas definiciones nos permiten situarnos en el momento de la época y entender la fisonomía peculiar de los municipios antes de la guerra social. Sobre este particular, Festo expresa: "Municipio se llama a los hombres que habiendo llegado a Roma sin ser ciudadanos romanos, participan en todos los cargos con los ciudadanos excepto en la emisión del voto o en el desempeño de magistraturas, de esta condición fueron, los Fundanos, los Formianos, los Cumanos, los Acerranos, los Lanvianus, los Tusculanos, todos ellos, pasados unos años, fueron hechos ciudadanos romanos. En otro sentido, cuando hablamos de hombres cuya vecindad entera pasó a la ciudadanía romana, como los Aricinos, los Cerites, los Anagninos. Y en tercer lugar, cuando se habla de hombres que llegan a la ciudadanía romana, siendo municipes de sus ciudades o colonias, como los Triburtes, los Prenestinos, los Pisanos, los Urbinates (o Arpinates) los Nolanos, los Bononienses, los Placentinos, los Nepesinos, los Sutrinus, los Locrenses".

LAS TRES CATEGORÍAS DEL MUNICIPIO SEGÚN FESTO

En virtud de que Festo toma la palabra *Municipium* en el abstracto sentido de una condición de Derecho público, en consecuencia, en relación a la particular condición en que se encuentra una vecindad en relación al Derecho de la ciudadanía romana, Festo distingue tres categorías de municipios.

Primero. Esta primera categoría incluye a las personas que eran originarios de poblados italianos y que cambiaron su domicilio a Roma, sin ser ciudadanos romanos. Estos vecinos no son tratados como extranjeros, ni tampoco están asimilados a los ciudadanos romanos, y sin la facultad de participar ni en forma activa ni pasiva en los comicios electorales o legislativos. Por otra parte, estos vecinos residenciados en Roma prestan el servicio militar en las legiones, de la misma manera que los ciudadanos romanos, estando también al igual que éstos al pago de los tributos. Para Festo, la primera de estas obliga-

ciones consistía en la necesidad de servir en las legiones, sin que pudieran recibir dignidades por parte del gobierno de Roma.

Afirma Festo que estas personas que llegaban a Roma para fijar su domicilio, posteriormente se les otorga la ciudadanía romana. Quedando, en consecuencia, asimilados a las condiciones generales de todo ciudadano romano.

Segundo. José Guillén sostiene que la segunda categoría, a la que Festo aplica la noción de *Municipium*, comprendía a los italianos a cuya ciudad entera le había sido concedida la ciudadanía romana. En este caso, la condición de Derecho llamada *Municipium* se confería no a los individuos, como sucedía en el primer caso, sino a la colectividad, a una ciudad. "De las condiciones puestas por el Senado dependía también el que estos *Municipia* tuvieran o no autonomía administrativa con sus magistrados municipales. Hay casos en que a algunos municipios por haber faltado a sus deberes, por ejemplo, haciendo causa común con los enemigos del pueblo romano, fueron privados de la autonomía administrativa que se les había concedido. Este estatuto se impuso a Anagnina y a otros municipios del país de los Hébrnicos en el año 306 y más tarde a Capua, condición de la que Tito Livio nos da estos detalles". Al efecto, Tito Livio expresa: "Por lo demás plugo que Capua fuera únicamente un lugar habitado y poblado, una multitud sin consejo público, ni autoridad, sin derecho de asociación, inhábil para todo convenio, y que desde Roma enviarían todos los años un prefecto para gobernarla y administrar justicia".

Estas ciudades adscritas a Roma, con una clara disminución política, se llamaban *Praefecturae*, en virtud de que eran administrados por prefectos enviados por el pueblo romano o por el pretor. "Los vecinos no perdían su ciudadanía romana, los individuos seguían indemnes; pero su colectividad dejaba de tener una vida propia, quedando sujeta totalmente al pueblo y al Senado romano".

Tercero. La tercera categoría presentada por Festo, es la de los italianos que habían llegado a la ciudadanía romana, "siendo municipes de sus ciudades o colonias, como los Triburtes, los Prenestinos, los Pisanos, los Urbinates o (Arpinates), los Nolanos, los Bononienses, los Placentinos, los Nepesinos, los Sutrinios, los Locrenses". Para Guillén, en esta tercera categoría, como en la primera, se trataba de individuos y no de ciudades enteras.

En este caso la palabra *Municipium* significaba la condición de los individuos que habían adquirido la ciudadanía romana sin haber roto los lazos que los unían con su ciudad de origen, ya fuera que se tratara de ciudades ajenas a Roma, es decir, colonia latinas, como algunas de las nombradas por Festo, como eran por ejemplo, Bononia, Placentia, Sutrium. En consecuencia, esta tercera categoría es simétrica en relación a la primera; pero extendida a ciudades más alejadas y a colonias latinas. En ambos casos los beneficiados son *cives romani*, *municipes praenestini*, o *tributini*, por ejemplo.

Para Guillén, de estas tres categorías, la primera desaparece muy pronto, en virtud de que las ciudades cuyos vecinos podían recibir a la ciudadanía romana, si se establecían en

la urbe, pasarían por una disposición colectiva a ser *municipia civium romano rum*, es decir, pasarían a formar parte de la segunda categoría. Y las de la tercera por lo menos respecto a Italia pierden su razón de ser, cuando después de la guerra social, se concede a toda Italia el Derecho de ciudadanía. Entonces todos los poblados de Italia son *oppida (Municipia civium romanorum)*.

CONSIDERACIONES HISTÓRICAS DEL MUNICIPIO SEGÚN JOSÉ GUILLÉN

“La concesión del título de municipios —afirma Guillén— fue antes de la guerra social uno de los medios empleados por el Senado y por el pueblo romano para extender, si no el territorio material, sí la influencia y la autoridad política de Roma. Por medio de la concesión de la ciudadanía romana los pueblos sometidos, por ejemplo, en la guerra latina del 338 Lanuvio, Nomentano, Pedano y Aricia, Roma unía a sus destinos a las ciudades más próximas. No es posible hacerles mayor favor, que igualarlas en Derecho a su condición de vida social y política. A otras ciudades se les concedía en agradecimiento por algún favor. Así, por ejemplo, en ese mismo año 338 se le otorgó a Capua la *Civitas Sine Suffragio* porque los caballeros campanos no quisieron hacer causa común con los latinos en contra de Roma; a Fundi y a Formia porque dejaron paso libre por su territorio al ejército romano, y a los Caerites se les concedió también la *Civitas Sine Suffragio* porque, cuando la conquista de Roma por los Galos ofrecieron asilo a las vestales y a los sacra de veta. Es curioso que cuando a un ciudadano de Roma, se le castigaba privándolo del *ius suffragii*, se le inscribía en la *Tabulae Caeritum*”.

LOS MUNICIPIOS ITÁLICOS DESPUÉS DE LA GUERRA SOCIAL

Las guerras sociales se iniciaron en el año 91 y terminaron en el 88. Después de ellas, el Gobierno romano emitió una serie de leyes que vinieron a cambiar radicalmente la condición de muchas ciudades italianas. En el año 90, la *Lex Julia*, concedió el *ius civitatis* a todos los *socci y latini*, que no se habían rebelado o que se cometieron enseguida.

Al año siguiente, la *Lex Plautia Papiria* confirmó el mismo derecho a todos los habitantes de las *civitates foederatae*, con tal de que cumplieran los siguientes requisitos: Primero. Que estuvieran domiciliados en Italia en el momento de la votación de la ley, y segundo, que hicieran su declaración delante del pretor dentro del espacio de 60 días después de la promulgación de la ley. Una vez que quedaron sometidos los últimos reductos de las ciudades rebeladas contra Roma, se concedió el Derecho de ciudadanía a todos los italianos sin distinción alguna. “Esta concesión se hizo al mismo tiempo a la *Galia Cispadana*. La *Lex Pompeia* del año 89, concede el Derecho latino a la *Galia Transpadana*”. Una vez hecho esto, el Gobierno romano tomó la precaución de inscribir a todos estos nuevos ciudadanos romanos, en sólo ocho tribus, al paso que los ciudadanos antiguos estaban repartidos en 27 tribus. Mediante esta estructura de inscripción y

adscripción de ciudadanos, Roma tenía siempre asegurada la mayoría de los sufragios en los comicios.

Esta ventaja para efectos electorales fue transitoria, en virtud de que el tribuno S. Sulpicio Rufo, hizo votar en el año 88 un plebiscito por medio del cual ordenaba distribuir a estos nuevos ciudadanos en treinta y cinco tribus, según ha hecho constar Tito Livio.

José Guillén, fundándose en los más brillantes historiadores de la Roma antigua y en fuentes de directa información, resume las características más peculiares de la estructura municipal de los municipios itálicos, después de la guerra social. Por ser de un gran interés, se transcribe un brillante estudio de Guillén, comprendido en el segundo tomo de *La vida y costumbres de los romanos*.

"Hablando de estos municipios hay que preguntar: a) ¿Cuál era el estatuto personal de los vecinos? b) ¿Qué derecho había en ellos? c) ¿Cuál era la condición de su suelo? d) ¿Qué organización administrativa tenían?

"1. Todos los vecinos de los municipios itálicos son *cives roma ni pleni iuris*. Si fijaban su residencia en Roma podía seguir el *cursus honorum* aspirando a las magistraturas. Para ejercer el *ius suffragii* debían trasladarse a Roma. En los negocios importantes los cónsules convocaban a comicios a todos los ciudadanos romanos de Italia, que en ocasiones acudían en multitudes incontables, para tomar parte en las decisiones de la vida urbana, como en las guerras civiles y cuando se llamó a Cicerón del destierro. Dice el mismo Cicerón que acudió a Roma una cantidad increíble de gente, casi Italia entera; pero de ordinario, los municipios y colonias más distantes no estaban representadas casi nunca en los comicios. Augusto concedió a los decuriones de las colonias itálicas el derecho de votar sin estar presentes en Roma para la elección de los magistrados urbanos; las tablillas donde estaban escritos los votos se enviaban cerradas, y no se abrían hasta el momento de los comicios. Esta ventaja de las colonias sobre los municipios se acabó pronto, porque en el año 14 d. C., Tiberio pasó de los comicios al Senado el derecho de elegir a los magistrados de la ciudad. En ese momento el *ius suffragii* de todos los ciudadanos romanos quedó anulado para siempre.

"2. Es casi seguro que algunos *Municipia* conservaban su antiguo derecho como se deduce del informe de Adriano al Senado hablando de Itálica y de Utia. Otros preferían sustituirlo por el Derecho romano, quedando algunos restos de su antiguo Derecho primitivo en la administración municipal. Estos últimos se llamaban *Municipia Fundana*. A ambas condiciones alude Gelio: 'Municipes son los ciudadanos romanos procedentes de los municipios, que usan sus leyes y sus derechos, participando de los honores con el pueblo romano, no están obligados a otras leyes ni prescripciones romanas, más que a las condiciones en que a su pueblo se ha hecho fundo'. Y Cicerón define así la *lex Iulia* del 90: 'Por la Ley Julia se concede a los socios y a los latinos la ciudadanía de forma que los que no hubieran sido pueblos *fundos* no recibieran la ciudadanía romana'.

“Pero el Derecho romano fue imponiéndose poco a poco sobre los antiguos derechos locales, como un fenómeno histórico de la evolución en la unidad de todos los municipios del Estado convirtiéndose todos en *Municipia Fundana*.

“3. Todos los habitantes de Italia poseían sobre sus tierras el *dominium ex iure quiritium*, eran por tanto dueños y soberanos de ellas, sobre las que el Estado no tiene ningún derecho. Todo el suelo de Italia está libre de impuestos, ya sean colonias, prefecturas o municipios, todos son *cives romani iuris*.

“4. En cuanto a la administración de los Municipia conocemos algunas normas generales, en la *Lex Iulia Municipalis*, como por ejemplo que los poderes públicos de un Municipio itálico se componía: 1º. De comicios, 2º. De un Senado de decuriones, 3º. De magistrados. En general los municipios estaban regidos por dos magistrados *duoviri o quattuor viri*, que hacían el censo de la vecindad por medio de dos ediles y un cesor. En ocasiones especiales la administración estaba confinada a un prefecto *iure dicundo*, y la economía municipal, durante el Imperio, podía estar encomendada a un *curator civitatis*. Pero cada Municipio era especial, y a veces en los documentos se revela la existencia de magistrados municipales, como *duoviri iure dicundo, aediles, quaestores municipales, praefecti iure dicundo*, etcétera. Las *praefecturae* eran administradas por prefectos, delegados de los poderes públicos en Roma. Tanto la colonia como la prefectura recuerdan el dominio y la subordinación a Roma; el Municipio recuerda la independencia absoluta que se realiza dentro de la condición de elemento integrante del Estado romano.

“Algunos municipios fueron castigados por Sila o por los triunviros, convirtiéndolos en colonias, al destinar sus tierras a los veteranos que querían poseerlas después de las guerras mantenidas por ellos. Este castigo supone una expropiación, una proscripción o expulsión en masa de los propietarios. De esta forma pasan a la condición de colonias en los siglos II y III del Imperio muchos municipios itálicos, como Formia, Canusia, Ricina, Perugia, Verona, Trento, Milán, etcétera. Sila había convertido en colonias a Preneste, y esta ciudad pide a Tiberio que la constituya en Municipio, gracia que le concede el emperador”.

LOS MUNICIPIOS PROVINCIALES

Los habitantes de los municipios provinciales servían en las legiones romanas, pero no estaban sometidos al arbitrio de los procónsules o administradores de las provincias, ni pagaban, como en el caso de los peregrinos, el impuesto personal, que era un signo distintivo a la sujeción a Roma. En una palabra, no eran extranjeros sometidos a la dominación romana. “No cabe duda que trasladados a Roma, —afirma Guillén— podían desempeñar las magistraturas, y según Aulo Gelio, fueron los provincianos los que presentaron a Roma sus mejores senadores, magistrados y emperadores, como Trajano, Antonio Pío, Séptimo Severo. Sabemos que al final de la República y al principio del Imperio las familias tradicionales de Roma protestaron contra la política de César y de

sus sucesores, que admitían en el Senado y en las magistraturas a los provincianos; pero esas protestas resultaron inútiles. Los *civis romani provinciales*, estaban pues, totalmente asimilados a los *civies* de Italia y de la misma Roma”.

Guillén concluye afirmando que los vecinos de los *Municipia civium romanorum*, eran todos ciudadanos romanos con todos sus derechos, y que los habitantes de los municipios que poseían el *latium maius* eran ciudadanos romanos todos decuriones con sus familias, y todos los que hubieren desempeñado una magistratura municipal con sus ascendientes. Sostiene que en los municipios que sólo poseían el *latium minus* sólo eran *cives romani* los que hubieran desempeñado alguna magistratura con sus ascendientes y descendientes.

El jurista de aquella época, Gallo, nos narra la diferencia que Adriano estableció en la época imperial entre municipios y colonias. Este gran jurisconsulto romano afirma: “Todos los pueblos que se rigen por leyes y costumbres, en parte usan de un derecho privativo suyo, y en parte del derecho común a todas las gentes”. En cuanto a la condición del suelo, Guillén sostiene que sobre este particular eran diferentes estos municipios de los italianos. El suelo provinciano estaba sometido al impuesto territorial y no era susceptible de propiedad quirritaria, fuera o no posesión de una *civis romanus*. Los ciudadanos, libres del impuesto personal, pagaban por sus tierras una contribución territorial, no tenían el dominio, sino la simple posesión.

La organización administrativa de los municipios provinciales era más uniforme que en los itálicos. En estos municipios no intervenían los gobernadores de provincias, como tampoco había gobernador alguno para los municipios de Italia. Los *municipiaron libera*, por tanto, debía someter al gobernador o procónsul las decisiones de sus asambleas, aunque la historia no ha registrado en qué medida y las distintas formas para ello.

La característica primera de mayor vitalidad —afirma M. Reid— 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 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.

VISIÓN DEL MUNICIPIO ROMANO SEGÚN ADOLFO POSADA

Para Adolfo Posada, los caracteres específicos del Municipio romano, eran los siguientes: Primero, un determinado territorio propio; segundo, un pueblo que se resumía o manifestaba en su asamblea general, afirmándose como tal pueblo de la comunidad municipal; tercero, una organización especializada en un cuerpo deliberante, con sus magistraturas, y cuarto, el culto de sus dioses. A partir de la *Lex Iulia Municipalis*, cada Municipio debía tener su consejo, curia, sus comicios y sus magistrados. La población de estos municipios se componía de ciudadanos que se encontraban distribuidos en curias y de habitantes de otras ciudades que estaban sometidos a las cargas tributarias, pero sin derechos. El pueblo se reunía en asambleas que elegía a los magistrados, como eran los pretores, ediles, etcétera. El Municipio se regía por un órgano de gobierno consistente en un colegio de cuatro funcionarios que eran elegidos anualmente. Dos de ellos tenían la investidura necesaria para ejercer actos propios del Poder Judicial, y los otros dos con poderes de policía edilicia. Algunos de los municipios tenían cuestores y tribunos, instituciones éstas muy características de la organización administrativa romana.

El consejo comunal constituía el orden de los decuriones, ordinariamente compuesto por cien miembros vitalicios.

La institución romana del Municipio se fue perfeccionando a través del tiempo, alcanzando su más alto desarrollo jurídico y político en los primeros siglos del Imperio. Ya entrado el Imperio en su madurez, la institución municipal romana empieza a tener una seria y grave decadencia, para entrar posteriormente en un periodo definitivo de decadencia, y “concluir —afirma Azcárate— por convertir la condición decurial, en otro tiempo estimada, en aquella pesada carga que nadie quería tomar sobre sí...”. Para Adolfo Posada la centralización política que caracterizó al Imperio Romano fue la causa que determinó y consumó la decadencia municipal.

LA INSTITUCIÓN POLÍTICA DEL MUNICIPIO VISTA POR TEODORO MOMMSEN

Teodoro Mommsen define el nuevo Derecho Municipal como “el Derecho de la ciudad dentro del Estado”. La institución política del Municipio en Roma tuvo como principal característica el hecho de la existencia de una determinada población establecida en un territorio propio que se encontraba organizada para atender las necesidades de su comunidad, pero con la clara conciencia de que esta población, este territorio y este propio gobierno, estaba contenido en la gran organización política de la dominación romana. Es muy posible que los municipios romanos fueran conscientes de su gran posición de equilibrio dentro del gran poder político de Roma. Por una parte, contaba con su propia organización, pero su sujeción a la dominación romana era muy clara y consciente. Ellos sabían que la sujeción a Roma era total y definitiva, pero estaban conscientes también de la necesidad de contar con un gobierno propio dentro de un determinado territorio para atender a sus necesidades colectivas. Prácticamente, la historia política de Roma pretendía

siempre dentro del marco de sus instituciones un permanente equilibrio en los mandos políticos. Las ciudades romanas indiscutiblemente constituyeron un factor importantísimo en la obra del equilibrio político de la dominación romana. El poder centralizado de Roma comprendía que las ciudades pasadas a su imperio gozaban desde hacía mucho tiempo de una tradición, de una historia, de costumbres perfectamente constituidas, y que era necesario respetar este acervo histórico y esta idiosincrasia popular, razón que llevó al poder central romano a perfeccionar la institución del Municipio, consiguiendo con ello la vida más perfecta de estas autonomías locales, con una precisa y clara dependencia hacia el poder central. Por una parte, se respetaban los intereses locales, y por otra, se aseguraba el control de la dependencia política. Por estas razones, el Municipio romano supone desde sus orígenes y en los momentos de su mayor desarrollo como institución política y jurídica, la situación de un pueblo autónomo, y a la vez contenido en un régimen político más amplio y superior sometido al imperio del poder central romano.

Para el tratadista español Adolfo Posada, el problema del equilibrio político que se resuelve en el régimen municipal, persistirá por mucho tiempo, reproduciéndose en las épocas posteriores a la disolución del Imperio Romano. En estricto sentido, el problema por conseguir un equilibrio político se suscitará siempre que sea preciso armonizar la vida de ciertas comunidades de vida local, tales como 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.

OPINIÓN DE FUSTEL COULANGES SOBRE LA CIVITAS ROMANA

“El Estado romano —sostiene Fustel Coulanges—, la *civitas romana*, no se extendía por la conquista; lo que se extendía era la dominación romana, el *Imperium Romanum*”. “Se entiende por Estado, ahora, —afirma Fowler— 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 estaba en la ciudad”. Los estudiosos de la historia del Municipio en Roma, han demostrado cómo el proceso histórico de esta institución se fue ajustando a las características políticas contenidas en las distintas formas de gobierno y de ver las cuestiones públicas en los diversos segmentos de la historia. Lo interesante no estriba tanto en tratar de lograr una apretada síntesis sobre este proceso institucional, sino más bien ir decantando las características más singulares desde la vertiente política, jurídica y sociológica, pues en última instancia nuestro interés se centra en la institución municipal de nuestro tiempo, institución que por supuesto ha sido configurada en gran parte al acervo de la experiencia del pretérito.

VISIÓN DE AZCÁRATE Y REID SOBRE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL ROMANA

“¿Desapareció —se pregunta el maestro Azcárate— esta organización municipal — romana— con la invasión de los bárbaros o subsistió hasta enlazarse con el movimiento comunal de la Edad Media?”, “aún en el siglo VI, el Rey Godo 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”. La historia nos ha demostrado que al menos en algunas ciudades de Italia, Francia y Alemania se dio en la práctica la continuidad del proceso histórico del régimen municipal. Esto significa que estos países heredaron de Roma la institución municipal, y que al menos en algunas de sus ciudades muy importantes conservaron la fisonomía esencial de esta institución política.

Una de las cuestiones que más habla a favor del régimen municipal, es que a pesar de que el Imperio Romano sufrió su total aniquilamiento político, no obstante ello grandes territorios dominados por Roma conservaron la institución del Municipio y variadas formas de organización administrativa del Imperio. El genio político y jurídico de Roma fue lo suficientemente poderoso para legar a la historia una serie de organizaciones administrativas e instituciones de Derecho público que siguieron adoptadas tanto por pueblos dominados por Roma como por muchos más de otras naciones que escaparon al influjo de su dominación. La historia nos enseña como en pleno florecimiento del Imperio Romano y en las grandes políticas de Grecia, las ciudades gozaban de un inmenso prestigio como auténticas comunidades donde se debatían las cuestiones públicas y se amalgamaban los intereses políticos, económicos, financieros, etcétera. El prestigio de la ciudad como comunidad política y sociológica no siempre fue el mismo. Después de la liquidación del Imperio Romano, y años antes de la Edad Media, las ciudades empezaron a perder su tradicional prestigio. La pérdida de este prestigio vino a desvalorizar a la institución del Municipio como forma básica de organización política y de división territorial. Si bien el régimen municipal nunca murió en definitiva como institución política, lo cierto es que sí sufrió un gran descrédito y una parálisis en su evolución y perfeccionamiento. En la época en que culmina la Edad Media, el Municipio resurge nuevamente con una poderosa fuerza. Este resurgimiento se debe a gran parte de la reconquista del prestigio perdido por las ciudades como organización comunal básica y puntal político de toda república. En la Edad media se voltea atrás y se estudia con ahínco las formas de organización municipal de Roma, adoptándose en gran parte sus elementos esenciales. Lo definitivo en este resurgimiento municipal se debió a la enorme fe que se tenía en las ciudades como centro de comunidad política y social.

EL RESURGIMIENTO DEL MUNICIPIO EN LA EDAD MEDIA
Y LA VIGORIZACIÓN DEL NÚCLEO VECINAL URBANO Y RURAL

Una de las características más notables del resurgimiento del Municipio en la Edad Media no sólo fue la fidelidad que esta institución guardó con los singulares perfiles de la institución romana, sino que fundamentalmente el núcleo vecinal, urbano o rural, adquirió una extraordinaria consistencia. Las comunidades adquirieron una poderosa autonomía política, conservando sus propias características de la comunidad local, pero integradas en una comunidad política más amplia. El fuero municipal, expresaba la solución del problema del equilibrio de poder que todo régimen municipal entraña. La consecución y conservación de un permanente equilibrio del poder entre la autonomía municipal y su dependencia a una organización política más amplia, ha sido una constante histórica dentro del proceso evolutivo de esta institución política. Los fueros municipales contenían una serie de normas que no eran la derivación de una creación arbitraria por parte del legislador, sino el destilado más puro de las inquietudes y necesidades de la región o territorio donde se encontraba asentada la ciudad. En este sentido, el fuero municipal, al igual que nuestras actuales leyes municipales, constituían una auténtica carta donde se consignaban una serie de derechos y normas jurídicas que derivaban con una perfecta lógica jurídica, del Derecho positivo vigente en esa región o territorio. Este fuero trataba de consignar la mejor calidad de normas de Derecho tratando de que correspondieran a las inquietudes y reales necesidades de la ciudad. Es necesario destacar que en la Edad Media el régimen municipal, aún y cuando se veía como una fórmula perfecta de equilibrio político, lo cierto es que esta institución no trataba de resolver un problema de equilibrio político general, sino más bien de carácter concreto, singular para cada comunidad. Este hecho nos demuestra que desde sus orígenes, el Municipio siempre ha tratado de resolver problemas muy singulares y particulares. Ahora bien, si lo vemos en conjunto, por supuesto que sí podemos afirmar que el régimen municipal es una adecuada forma de mantener el equilibrio político entre la poderosa autonomía local y su sujeción a una organización política más amplia, representativa y suficiente.

OPINIÓN DE HINOJOSA EN TORNO A LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL
EN LA EDAD MEDIA

“El rasgo característico de la organización municipal en la Edad Media —afirma Hinojosa— es la particularidad y la diversidad. Cada ciudad adquiere aisladamente sus privilegios, recibe su Constitución peculiar y tiene su fisonomía propia”. Este hecho, forzó a que la estructura administrativa de los municipios estuviera muy condicionada por las atribuciones de los funcionarios municipales, atribuciones que variaban frecuentemente según las poblaciones. Esta diversidad es una consecuencia obligada de una serie de factores absolutamente condicionantes y determinantes, tales como la extensión territorial, la capacidad de desplazamiento de los moradores de una ciudad, los factores económicos,

geográficos, la fortaleza o debilidad política del poder central, etcétera. Este fenómeno que fue muy característico en la Edad Media ha seguido siendo constante en pleno siglo XX.

NACIMIENTO DEL MUNICIPIO A PARTIR DE LA EXISTENCIA DE UNA COMUNIDAD LOCAL

Una de las graves equivocaciones en que se ha incurrido al estudiar la génesis y desarrollo del régimen municipal ha sido el pensar que esta institución sea muchas veces determinada y regulada por las disposiciones dictadas por la autoridad superior, es decir, la organización política de la cual dependía el Municipio. La realidad nos ha demostrado totalmente lo contrario: La organización municipal siempre se ha producido de abajo hacia arriba, es decir, que su nacimiento, perfeccionamiento y decadencia ha dependido de su propia comunidad local. Por esta razón, el Municipio aparece como una institución de un contenido sociológico muy rico, pero de una variedad extremadamente anárquica. Esta real anarquía de la diversidad tan extrema de un Municipio entre otro, ha sido un fenómeno constante en toda la historia municipal de todos los países del mundo. Por ello, tratar de solucionar el problema del Municipio desde el simple punto de vista de pretender una fórmula igual para todos los municipios, no es solamente una posición ingenua, sino además, revela un desconocimiento de la verdadera realidad del régimen municipal como institución, y del natural crecimiento de las comunidades locales.

RAÍCES HISTÓRICAS DE LOS MUNICIPIOS COMO AUTÉNTICAS COMUNIDADES DEMOCRÁTICAS

Antiguamente, el gobierno de la ciudad radicaba en el consejo abierto, constituido por una asamblea general de vecinos que se congregaba con el fin de tratar de resolver asuntos de interés general. Esta práctica se suprimió a medida que la población crecía y que los problemas se hacían más difíciles y complejos. Esta complejidad se ha debido fundamentalmente al gran aumento de la población, a los problemas del empleo, de la alimentación, del transporte, de la necesidad de dotar a la comunidad de los servicios mínimos indispensables, y en fin, de una serie de problemas que se han manifestado con mucha gravedad y dramatismo en la mayoría de los países del mundo. La diversidad y gravedad de estos problemas de las comunidades locales han impedido que los municipios sigan siendo, como fueron en un principio de la historia, auténticas comunidades en donde se practicaba la democracia directa, y en donde se dirimían los problemas municipales, por medio de órganos de auténtica representación vecinal, como eran el Concejo Municipal o Ayuntamiento. Si además de estos factores que hemos mencionado y que determinan la inoperatividad real de una democracia directa, agregamos otro tipo de problemas como es el carácter absorbente del poder central, comprendemos de inmediato cómo el régimen municipal está muy lejos de volver a alcanzar a aquellos estadios de

democracia directa que fueron característicos de la Edad Media. La propia naturaleza política del Municipio es algo que no se adecua a las formas monárquicas del poder, y mucho menos a los gobiernos centrales arbitrarios y despóticos, y también a aquellas democracias excesivamente centralizadas. Existe una real incompatibilidad entre el Municipio como forma natural de autonomía local y propia representación, coexistiendo con un poder central que se arroga la soberanía para él sólo, y que trata de concentrar el mayor poder político y económico. Como podemos observar, la vida del Municipio ha sido muy azarosa y dramática. Por una parte, no sólo tiene que luchar con sus propias formas de organización comunal y garantizar la real representación y vigencia de una democracia directa, sino que además tiene que adecuarse como fórmula ideal de equilibrio político, y luchar contra el excesivo centralismo de un poder que no está en su naturaleza respetar y reconocer las formas de autonomía local, propia representación y democracia directa comunal. Esta dramática lucha del Municipio ha engendrado violentos cambios a través de la historia, ganando serias batallas en la conformación de un Estado más democrático, como ha sido, por ejemplo, los nuevos estados democráticos y sociales de Derecho, que propician un régimen municipal más rico en posibilidades democráticas y en mejores condiciones de vida.

EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA EDAD MEDIA Y LA OPINIÓN DE REID

Uno de los elementos más esenciales del régimen municipal tanto en la época de Roma como en la Edad Media, fue el carácter de un núcleo de población que se encontraba en un determinado espacio territorial, núcleo que aunque estuviera más o menos diseminado, sí era lo suficientemente denso para formar una ciudad. Nos señala Reid, que la distinción o división entre los núcleos urbanos densos, como era la 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 germanizado que en el occidente latinizado". Estos centros urbanos más o menos densos quedaban comprendidos dentro de una estructura política de organización territorial más amplia, pero de alguna manera conservaban la suficientemente autoridad para gestionar sus particulares intereses locales. Adolfo Posada, atinadamente advierte que 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.

LOS MUNICIPIOS Y SU SUJECIÓN A UNA ORGANIZACIÓN POLÍTICA
DE MAYOR AMPLITUD

No obstante los diversos caminos que la institución del Municipio ha seguido a través de la historia para conservar su autonomía local, lo cierto es que el Municipio definitivamente excluye la condición de independencia política, pues esa independencia lo separaría de una organización política más amplia, convirtiéndolo en un Estado supremo, y en consecuencia, dejando de existir como un Municipio. Por esta razón, la Ciudad-Estado, no es estrictamente un Municipio. En Grecia, la Ciudad-Estado, era una cuestión muy distinta de la Ciudad-Municipio, propia de la organización romana. Atenas era una Ciudad-Estado o un Estado-Ciudad. En cambio, en Roma y en la Edad Media las ciudades eran municipios, estando siempre sujetos a una organización política de mayor amplitud. En la época moderna los municipios reclaman una autonomía local más poderosa, pero siempre son conscientes de su absoluta y total dependencia a una estructura política superior. La vida nacional de la época contemporánea reclama la existencia de un poder distinto a los poderes municipales, sin que esto signifique la decadencia del régimen municipal. En este sentido, toda ciudad integra un Municipio sean base de una división territorial de otra estructura política superior.

De igual forma, el Municipio excluye la sumisión o absorción del núcleo local por parte de un organismo político superior, pues esto convertiría al Municipio en un número distinto de gobierno administrativo. Cualquiera que sea la evolución municipal, lo cierto es que una ley constante de carácter histórico ha sido asegurar en los núcleos vecinales, más o menos densamente poblados, la suficiente autonomía política para gestionar sus intereses, pero conservando siempre esta estructura vecinal y municipal una dependencia a una organización política de carácter superior, que a la vez fomenta y respeta las autonomías locales. En esto ha consistido la fórmula del equilibrio político y la adecuada distribución del poder político en el territorio de una nación. Cualquier otro tipo de fórmula vecinal sería cualquier cosa menos un Municipio en la forma histórica en que se produjo en la época de Roma y en la Edad Media. Los distritos de gobierno administrativo, en consecuencia, no son municipios, sino formas de organización sometidas en forma total al poder central. En relación a estas ideas, podemos afirmar que la vida de los municipios no será una auténtica vida municipal si no se realiza en forma material los ideales más consustanciales del Municipio. Una forma de negarle al Municipio su propia naturaleza es el excesivo control y sumisión que ejercen los estados antes estas formas de organización municipal. Por ello, el fortalecimiento político de las comunidades locales es el camino más confiable y seguro para garantizar una vida política municipal más salvable y plena.

SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN MUNICIPAL SEGÚN ADOLFO POSADA

Una vez perfilados los elementos esenciales de la evolución municipal, es conveniente delimitar el concepto de esta institución. Por considerar de una gran importancia la síntesis que del concepto hace Adolfo Posada, nos permitimos transcribir de este prestigiado autor español lo siguiente; “Bajo el influjo de los grandes movimientos del régimen municipal, y la 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 el primer núcleo social; c) la de penetración 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 tiene que reconocer gobiernos e individuos”. Esta índole natural del Municipio —como formación espontánea— explica que se le considere una de las sociedades fundamentales.

OPINIÓN DE AHRENS Y GINER EN TORNO AL MUNICIPIO

“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 familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida”. “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....”. Pero la noción más clara se perfila por Giner en estas indicaciones; “No es, dice, 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 del conjunto de sus miembros. El Municipio se forma mediante la atracción que como centro ideal de fuerzas ejerce sobre una cierto número de familias, las cuales se agrupan gradualmente en torno de este centro común, y se constituyen en órganos y representantes suyos”.

Otro de los elementos que Posada señala en la construcción de la noción del Municipio, es el de su posición intermedia y de subordinación en más amplias estructuras y organizaciones. En efecto, el Municipio como forma política de organización comunal no se agota en el círculo de las relaciones humanas necesarias. Por encima de los municipios están los imperios, los reinos, las naciones y el Municipio permanece como una

adecuada manera de graduar políticamente la vida social. Esta necesidad de graduación política ya la había advertido Azcárate, al señalar la coincidencia de diversas escuelas, “en afirmar la necesidades de que el individuo y el Estado nacional se organicen y reconozcan círculos interiores, y como uno de los principales el Municipio”. Por su parte, el tratadista español Giner, señala 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, etcétera. Estas agrupaciones, que reciben, según la extensión y los diversos países, los nombres de partidos, comunidades, provincias, departamentos, regiones, condados y otras muchas..., forman al interior el organismo jerárquico de la nación”.

La idea que Giner tiene del Municipio hace que este pensador destaque el concepto de comunidad natural con vida propia, que es la base real sociológica de la autonomía, con la de jerarquía jurídica, que es el fundamento de la subordinación. Por supuesto que uno de los elementos más característicos del régimen municipal es su carácter autónomo y su subordinación jurídica a un ente político superior. Prácticamente, el régimen municipal pende de estas dos características básicas. Existe común acuerdo en el sentido de que la autonomía municipal es un elemento fundamental de esta institución política. Ahora bien, hay que considerar que la autonomía responde más bien a un contenido de carácter sociológico, a una connotación de comunidad natural con vida propia. El primer dato que tenemos acerca del Municipio es su carácter de comunidades de convivencia humana por parte de un grupo social que habita un determinado territorio. A partir de esta base sociológica es posible construir al Municipio bajo una configuración de carácter netamente jurídico. El otro dato es la jerarquía jurídica por la cual el Municipio queda subordinado a otra entidad política de mayor rango. Comunidad natural con vida propia y subordinación, son elementos configurativos del régimen municipal a través de la historia. Para Ahrens, el Municipio “debe ser considerado, 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 y de su posición propia, de autonomía, al público todo lo que el Estado puede exigir de él para el fin público o general”. Carrera Jústiz, afirma que la idea de Municipio “implica correlación política-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”. El jurista español Posada, fue uno de los más destacados estudiosos del Municipio, y siempre recaló la tesis de que el problema del régimen municipal era sumamente difícil y que consistía precisamente en armonizar las ideas de autonomía y de subordinación, haciendo depender la solución de este difícil problema, de las más variadas circunstancias históricas, políticas, étnicas, económicas, etcétera. En base a tratadistas alemanes como Buche, Posada, sostiene que el Municipio es concebido como una institución con más intensa vida social, e incluso como un órgano su-

bordinado de la economía nacional más grande". Partía de la idea de que el problema del régimen municipal debería formularse de una manera más general, en el sentido de reconstruir prácticamente el régimen de autonomía municipal, y refiriéndose especialmente a la América del Norte, Pollock y Morgan, afirmaban 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, añade, no hay que exagerar la superioridad del Estado como poder del gobierno". La tendencia moderna trata de que los municipios tengan cada vez más una vida social y política más intensa, con mayor autonomía, y con una menor subordinación hacia los poderes del Estado. Es casi unánime la opinión de los tratadistas en el sentido de que una intervención del Estado sobre los órganos locales, trae paulatinamente el empobrecimiento del Municipio como régimen jurídico y régimen político.

EL MUNICIPIO COMO INSTITUCIÓN POLÍTICA Y JURÍDICA NACIDA A PARTIR
DE UN NÚCLEO DE RELACIÓN SOCIAL FRAGUADA EN UNA COMUNIDAD
DE CARÁCTER NATURAL Y LOCAL

Intentando señalar resumidamente las características básicas del Municipio, podemos afirmar que el Municipio como institución jurídica y política se caracteriza básicamente por su núcleo de relación social intensa que se da en una determinada comunidad de carácter natural y local. Esta comunidad natural es el elemento diferenciador del régimen municipal, y es lo que le otorga fuerza y consistencia. El régimen municipal no nace en consecuencia como un producto lógico o como un mero dogma jurídico sin apego a la realidad, sino por el contrario, es el resultado de la vida social. En este sentido, el Municipio se finca en la propia realidad de la vida y lo único que hace es perfeccionar sus mecanismos de supervivencia y de relación para anclarse en el Derecho y en la vida política de una comunidad local y de un radio de amplitud mayor con otro órgano de carácter superior.

Sociológicamente el Municipio es el núcleo social de vida total humana, determinado naturalmente por las necesidades lógicas y naturales de la convivencia y de la vecindad. En este sentido, el Municipio es fundamentalmente y con carácter universal una agrupación de vecinos o sea, de persona que viven en un espacio territorial determinado, perfectamente delimitado y en el cual se desarrollan costumbres y hábitos de vida determinados por una serie de factores históricos, geográficos, étnicos, etcétera. "La esfera, afirma Giner, a que se extiende su competencia —la del Municipio—, está determinada por la relación de vecindad, que abraza las coexistencias 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 (servidumbre); la construc-

ción y aprovechamiento de las vías interiores de comunicación (calles, etcétera), y de las exteriores (*v. gr.*, caminos vecinales); aguas potables y de riego, y tantas otras". Por ello, el Municipio se constituye en un sistema más o menos complejo de servicios públicos que requiere la comunidad, cuya realización técnica y adecuada para las ciudades, forma fundamentalmente el objeto de la ciencia y arte de la urbanización y la gestión de los servicios públicos municipales. El Municipio como comunidad natural, requiere de la prestación de una serie de servicios públicos, gestionados con eficiencia y con carácter permanente, regular y continuo que asegure la prestación de estas necesidades fundamentales para la vida en comunidad.

Por ello, el Municipio se organiza jurídicamente para gestionar la prestación de estos servicios. Estas necesidades municipales dieron origen a la creación y estructuración de los órganos del Gobierno del Municipio, derivándose de ahí la necesidad de institucionalizar al Municipio como órgano político y jurídico avocado a la prestación administrativa y política de servicios necesarios para la comunidad. La orientación de esos servicios está en orden a los principios de autonomía de vida local, derivados de la natural convivencia de un grupo social determinado asentado en un territorio.

DIVERSIDAD DE SISTEMAS JURÍDICOS MUNICIPALES ATENDIENDO A LAS DISTINTAS CONFORMACIONES HISTÓRICAS Y POLÍTICAS

Debemos advertir que la concepción jurídica del Municipio no es igual en todos los países del mundo. Si bien la doctrina ha tratado de fincar una serie de principios jurídicos en torno al Municipio, lo cierto es que estos principios no han configurado un sistema jurídico municipal igual para los distintos países. Esto es muy lógico dado que el Municipio no responde a una elaboración doctrinaria, sino que es un producto eminentemente histórico. Una de las características primordiales del Municipio ha sido indiscutiblemente el de resolver el problema de equilibrio político, problema que ha venido recibiendo un tratamiento distinto según sea la conformación histórica y política de la nación de que se trate. El Municipio como expresión de valor estrictamente histórico, se ha venido ajustando a las distintas y diversas características constitucionales y políticas de los distintos países. Existe una gran distancia entre los principios doctrinarios del régimen municipal, principios que se han querido universalizar, y las distintas legislaciones municipales. La realidad, que siempre nos enseña más que la mera especulación, nos ha demostrado que la legislación municipal es muy variada, diversa, y en muchos casos contradictoria, entre las distintas naciones. La diversidad de esta legislación es la derivación lógica de la propia concepción política, constitucional, histórica, de un país determinado. Se emplea el término Municipio, dado su carácter histórico y determinante como una institución política de Gobierno local, como solución a la gestión de los problemas de una determinada comunidad, y como pretensión a la difícil solución del problema del equilibrio político.

DECADENCIA Y RENACIMIENTO DEL MUNICIPIO EN INGLATERRA

En algunos países, como es concretamente el caso de Inglaterra, el Municipio como institución tradicional ha persistido, a pesar del grave periodo de decadencia que sufrió en ese país. En Inglaterra, a partir de 1835, el Municipio experimenta un poderoso renacimiento, con motivo de la "Municipal corporations act", y en 1882, con motivo de la "Municipal corporations consolidation act", pero sin que se haya producido en Inglaterra con estos dos movimientos jurídicos, un régimen municipal general aplicable a su grado general y subordinado de la vida local en todo el territorio nacional. Las municipalidades en Inglaterra a pesar de haber gozado de un régimen jurídico reconocido por el Derecho, fueron entidades aisladas en las regiones de la vida local más amplia, constituidas por los condados. En cambio, en Francia y en España, el Municipio existe como una entidad política totalmente subordinada a un régimen político más amplio, que era el Estado. En Francia, a partir de la Revolución Francesa, y en España, a partir de la Constitución de Cádiz, los municipios, se concebían y se constituían por medio de una ley, ordenamiento jurídico que legalizaba y tipificaba al régimen municipal, otorgándole validez en todo el territorio nacional. Una situación igual se ha dado en el caso de la República Mexicana, donde los municipios como entidades jurídicas y políticas, han operado en todo el territorio nacional.

EL MUNICIPIO EN FRANCIA, INGLATERRA Y ESPAÑA, Y LA OPINIÓN DE MACKENZIE Y DILYS M. HILL

En México, los municipios han quedado también subordinados a un régimen local superior, que han sido los estados de la Federación. El régimen municipal a pesar de que era conocido por todos los países y de que había gozado de un enorme prestigio jurídico, sociológico y político, entra en una franca decadencia en los siglos XVII y XVIII. En todas estas décadas, el Municipio, y más bien el régimen municipal, pierde su fuerza en todos los países de Europa donde se aplicaba. En los últimos años del siglo XVIII, el régimen municipal reconquista su prestigio caído, fortaleciéndose esta institución desde la vertiente constitucional y política. A partir del siglo XIX y durante todos los años de esa centuria, se consolidan dos tipos de regímenes municipales: El de variedad y de particularismo, como fueron los pueblos anglosajones, y muy concretamente Gran Bretaña y Estados Unidos; y el de unidad y uniformidad, constituido y representado por los pueblos latinos, fundamentalmente por Francia y España. Este último régimen municipal, es decir, el de unidad y uniformidad, pasó con sus características más peculiares a los países de América Latina. Dilys M. Hill afirma lo siguiente, al comentar la estructura del régimen municipal inglés: "Las teorías del régimen local suelen destacar dos aspectos de la vida política. Uno es el concepto de autogobierno local en la comunidad. El otro se refiere al papel que juegan las entidades locales en el seno del Estado, considerado como un todo". En Inglaterra los entes locales constituidos por la parroquia (Parish) el conda-

do "histórico" o "antiguo" (shire) y el Burgo o Municipio (brough) así como su gobernanación por los consejos (vestries) y magistrados (magistraters), se remontan hasta la época isabelina. Pero tales unidades administrativas no constituían órganos soberanos e independientes sobre los que se basase el Estado a partir de los cuales el Estado hubiese surgido por evolución. Eran entidades subordinadas, sometidas a la soberanía estatal. Los órganos de la administración local tampoco aparecían constituidos demográficamente por todos los habitantes de la circunscripción. Aunque los consejos, en teoría, estaban abiertos a todos, en la práctica, al igual que ocurría con los consejos de burgo y con los tribunales de magistrados (magistrates benches), estaban integrados por personas de una situación económica y social preestablecida, siendo la condición de contribuyente un requisito previo esencial de la ciudadanía desde finales del siglo XVI en adelante.

Por otra parte, hasta las reformas efectuadas en la década de los 30, siglo XIX, la cuestión política más importante estuvo constituida por el tema de la propiedad y su distribución, y no por la necesidad de autogobierno local. Como lo recuerda Mackenzie, hasta después de 1832 nada se había oído de la denominada doctrina antigua de la Constitución. "Las transformaciones operadas por la primera revolución industrial, con el aumento de la población y el crecimiento de las ciudades, trajeron consigo nuevas concepciones en torno al tema del régimen local. En los primeros años del siglo XIX los utilitaristas comenzaron a considerar la organización del gobierno conforme a dos líneas principales de pensamiento. Por una parte, la preocupación por la distribución del poder entre el centro y las circunscripciones locales. Por otra, la idea de la existencia de poderes superiores (de dirección y control) y poderes subordinados (de recaudación de impuestos y de prestación de servicios)".

El gran tratadista Kilys M. Hill, destaca el carácter subordinado que guardaba el régimen municipal en su estructura política y administrativa. Este estudioso de las instituciones políticas de Inglaterra, ha observado cómo el régimen municipal en ese país estaba sometido a la soberanía estatal. Para este autor, el proceso democrático de las distintas circunscripciones municipales, en la representación de los órganos de gobierno del régimen municipal, no era completo, aunque en teoría los consejos de burgos estaban abiertos a la libre opción democrática, la realidad es que tanto los tribunales de magistrados como estos consejos tenían una representación en base a una clase social perfectamente marcada como altamente representativa en lo económico y en lo social.

Para Kilys M. Hill, los reformadores de la antigua Inglaterra consideraban el régimen local, como enemigo de la democracia. El advenimiento de la democracia, es decir, el predominio de la mayoría en los órganos representativos del Gobierno, vendría a destruir el régimen local y eficaz, actuando a favor del establecimiento de pautas de alcance nacional y de un sistema de supervisión por parte del poder central.

CUESTIONAMIENTO DEL RÉGIMEN MUNICIPAL INGLÉS A PARTIR DEL SIGLO XIX

En Inglaterra, la doctrina sobre estas cuestiones se inclinó hacia el pensamiento pragmático, de Bemiham y Chadwich, consistente en que los criterios de buen gobierno consistían en una buena administración y en la abolición de la corrupción, de manera que la ampliación de los derechos políticos se pudiera entrelazar con la necesidad de mejorar la administración. En el siglo XIX, Inglaterra empezó a cuestionar la estructura del régimen municipal, acentuando su argumentación en torno a la eficacia administrativa. A partir de 1850 Inglaterra empezó a legislar en materia de sanidad pública, legislación que indujo a Toulmin Smith a afirmar, que había una doctrina mejor, tradicional, en la forma de gobernar la política. A partir de esa fecha, se afirmaba que la parroquia inglesa, con su tradición histórica que imponía a todos sus habitantes la obligación de prestar y de ejercer los correspondientes cargos locales, era la única entidad capaz de autogobierno que podría salvaguardar los intereses generales y promover la responsabilidad de los gobernantes. Los teóricos y prácticos del gobierno inglés, consideraban que quitar de atribuciones a los funcionarios parroquiales seleccionados y a los “justicias de paz” designados, para entregar estas atribuciones a los consejos municipales y de Condado elegidos, suponía una innovación política y administrativa sumamente peligrosa.

“Andando el tiempo —afirma Dilys M. Hill—, en el principio del siglo XIX, este romanticismo —se refiere al caso de Inglaterra— cedió el paso a la denuncia de la burocracia. Los contribuyentes locales y los políticos nacionales unieron sus esfuerzos para oponerse a los métodos autocráticos de Chadwick y a la corriente centralizadora, y a finales de la década de los años 40 se las arreglaron para abolir (aunque fuese sólo temporalmente) su Junta Central de Sanidad. El régimen de autogobierno local fue denunciado, acusándosele de impostura, pues en la práctica —se decía— se limita a delegar funciones y atribuciones a un “ejército de funcionarios”, la que lleva a gastos desorbitados, intromisión perjudicial del poder central y a una tendencia cada vez más fuerte hacia la centralización. A pesar de la difusión de estas creencias, los conservadores, aunque a regañadientes, terminaron por aceptar los cambios que trajeron una mejora de los servicios públicos, aunque mostrando muy escaso entusiasmo por todo lo que significase eliminación de trabas para el autogobierno local. Pero tanto o más les disgustaba el movimiento hacia la democracia. Muchos conservadores, de toda clase y condición, veían el derecho al voto como un beneficio en cierto modo contradictorio, puesto que el gozar del mismo significaba, por su definición, que se era contribuyente. Y el pago de impuestos resultaba tan antipático entonces como en nuestros días.

“Sin embargo, el ideal de la comunidad parroquial jamás desapareció completamente. Más avanzado el pasado siglo, quienes reclamaban una mayor responsabilidad cívica creían también que el gobierno por elección popular debería ejercitarse en la unidad administrativa más pequeña posible, es decir, en la parroquia. La comunidad local era la base de la democracia, en el sentido de que era la que permitía mejor la participación,

discusión y educación política de todos sus habitantes, Gradualmente, no obstante, hasta los más entusiastas fueron admitiendo que la parroquia resultaba demasiado pequeña para poder cumplir satisfactoriamente muchas funciones que eran importantes.

“El “localismo” siguió siendo un tema central que se consideró crucial para cualquier sistema democrático de administración local. Cuando se han planteado o sugerido reformas —en la época victoriana como en nuestros tiempos— los cambios de límites se han debatido siempre haciendo referencia a la comunidad natural y al interés colectivo a nivel municipal. Esta adhesión al valor que representa la primacía de “lo local” ha persistido a través de los cambios operados en la vida económica y social, de la revolución del transporte y del gran incremento experimentado por las actividades de gobierno. La definición de localismo y la idea de contar con unos grupos de personas de la localidad que se responsabilizan así mismas ante su propia comunidad siguen constituyendo una constante del pensamiento inglés sobre la democracia”.

EL RÉGIMEN MUNICIPAL Y LAS ASPIRACIONES DEMOCRÁTICAS

Dilys M. Hill, buscando en los más escondidos rincones de la vida política de Inglaterra, ha sintetizado magistralmente el pasado y las expectativas del futuro del régimen local y la vida democrática. Pero no solamente Dilys M. Hill en su gran obra *Teoría Democrática y Régimen Local*, ha hecho estas observaciones, sino que tratadistas de diversos países, como es el caso de Adolfo Posada en España, Bielsa en Argentina, han estudiado la estrecha relación del régimen local con las aspiraciones democráticas. Con toda seguridad, podemos afirmar que una constante histórica de la evolución del régimen municipal en los países más avanzados del mundo ha sido precisamente la de fortalecer la unidad municipal como núcleo comunitario eminentemente democrático. Los más prestigiados historiadores, sociólogos y jurisperitos, se pronuncian en el sentido de que las comunidades locales son agrupaciones de carácter natural, cuya cohesión, supervivencia y perfeccionamiento colectivo dependen esencialmente de las características y de la firmeza de su autogobierno local esencialmente participativo en un concurso democrático auténtico. En el siglo XXI, ya no es posible hablar de régimen municipal, si no se conecta esta entidad política y sociológica con los más sólidos y serios principios de la teoría democrática moderna.