

REPUBLICA DE EL SALVADOR

LIBRERIA DE EL SALVADOR  
AMERICA CENTRAL

28 cm.  
28 p.

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales.  
1939.

Joaquín Salvador Valdés.





TRIBUNALES DE EXAMEN

Primer Privado,

Presidente Dr. Carlos García Montarrosa

1er. Vocal " José Manuel Mata

2o. " " Luis Ernesto Guillén

Segundo Privado,

Presidente Dr. Juan Ernesto Vázquez

1er. Vocal " Francisco Vega Gómez

2o. " " Rfo Alfonso Selva

EXAMEN PULIBCO,

Presidente Dr. Juan Ernesto Vázquez

1er. Vocal " José Manuel Mata

2o. Vocal " Luis Ernesto Guillén

PLAN,

- I EVOLUCION HISTORICA
- II ASPECTO SOCIOLOGICO
- III ASPECTO JURIDICO
- IV ASPECTO POLITICO
- V RELACION CON LA SOBERANIA DEL ESTADO.

1939.

## I

EVOLUCION HISTORICAHorda, Familia, Clan y Tribu.

La incertidumbre que reina sobre los orígenes de la humanidad se extiende al origen de las primeras formas de organización social. Varias son las teorías que tratan de explicar el origen del primer grupo social. Entre otras citaré la que se fundamenta en la familia, a la que se opone la que considera a la horda como la organización más antigua de asociación humana. La horda es un grupo informe, sin organización ni relaciones definidas. Mas, como las teorías que tratan de la estructura originaria de integración de grupos humanos, y el hecho de exponer en forma parcial la evolución de esos grupos originarios, en nada afecta el contenido principal de este tema, dejaré de considerar aquellas y tomaré la familia (por ser ésta según acuerdo generalizado entre los expositores de ciencias políticas y sociales, el elemento personal del Municipio), en el momento en que, integrando un grupo más evolucionado, existen datos bastantes y suficientes para la reconstrucción, desde entonces, del desarrollo de ese organismo social, gracias a la luz de estas investigaciones han hecho los estudios, principalmente de la Sociología en los últimos años.

Ese momento está señalado por aquella etapa social conocida con el nombre de Clan. Refiriéndose a tal entidad, Vanni en su libro "Filosofía del Derecho" dice, "consiste ésta en una forma de asociación, en la cual los miembros que la componen están todos unidos por el vínculo de la parentela, y descendencia común, parentela y descendencia efectiva y real o sencillamente presunta. Así se forma el grupo, grupo cerrado hasta no admitir comunicación alguna con los que son extranjeros y en el interior caracterizado por una estrecha solidaridad de los miembros entre sí, de manera que forman efectivamente un todo".

La unión de varios clanes afines constituye la tribu; en ésta como en el clan, el vínculo sanguíneo, el parentesco, es lo que mantiene la compac-

lación, completado por lazos de carácter económico. En efecto, la familia, el clan y la tribu constituyen cada cual una unidad económica que se basta a sí misma sus reducidas necesidades.

Constituidas las tribus se establecieron en un territorio; entre otras causas, fue la agricultura la que las llevó al estado sedentario. La vecindad y la necesidad de salvaguardar sus intereses contra los ataques de grupos similares - antagónicos aumentaron las vinculaciones.

Las luchas en que entraron contra las tribus rivales fueron en sus principios de exterminio a los vencidos. Pero cuando las razas conquistadas aumentaron, su exterminio se hizo imposible y hubo que perdonarles la vida reduciéndoles a la esclavitud; como esclavos se les hizo trabajar en beneficio de los vencedores, y en esta forma, una nueva vinculación económica llevó a convivir a vencedores y vencidos.

#### CIUDAD-FORTALEZA

Hubo necesidad de aumentar el poder militar a fin de mantener a los vencidos en su condición de esclavos y defenderse mejor de los ataques de los enemigos. Con esa finalidad se construyeron verdaderos fuertes o se levantaron empalizadas. Alrededor de los primeros o dentro de las últimas se agruparon los hogares de los vencedores. Esa es el origen de la entidad que se llamó por su finalidad defensiva Ciudad-Fortaleza. Constituía un verdadero agrupamiento de familias en tribus acampadas y defendidas por los fuertes o por las murallas construidas con ese fin. Así se levantaron las primeras ciudades griegas y las que les precedieron o les fueron contemporáneas. "El origen de la ciudad, dice Kossel, es la fortaleza, centro protector, empalizada, la muralla o el castillo emplazado en la altura de la colina o del cerro, dominando el valle, la garganta del río, la desembocadura de éste, o cerca de un guertónatural, recogido en el punto avanzado de una frontera, o buscando la doble ventaja del río y de una colina por distintos lados, ese centro de energías y de atracción dispersiva, se convierte al fin

en lugar de concentración, de fuerzas y de intereses".

La ciudad-fortaleza constituye una etapa muy avanzada en la evolución de la humanidad. Ya se encuentra en ella, al que fines privados que continúan satisfaciendo dentro del seno familiar, fines y necesidades de carácter público, comunes a todas las familias que integran la entidad. El cumplimiento de estos fines y necesidades corrió a cargo de las nuevas organizaciones, ya que llenarlas dentro de la familia o el clan era imposible.

Los elementos constitutivos de la Ciudad-Fortaleza son, las personas, agrupadas en familias, el territorio y los vínculos que compactan a esas personas hasta dar a la nueva entidad una personalidad que la individualiza, el parentesco y una mutua dependencia económica. "Es tan natural, dice Hoyo Villanova, que las familias se reúnan y se considere insuficiente el hogar, doméstico para desarrollar el hombre la plenitud de sus actividades, que vecindad, como concepto, y el amor a su pueblo, como sentimiento, contribuyan a despertar y robustecer en el hombre la idea de la vida municipal; convivencia de familias que residen establemente en un mismo territorio, para cumplir en común los fines de la vida, con plena conciencia de esa comunidad. Históricamente el Municipio presenta en su origen como agrupación secundaria de núcleos sociales (familia, gens, tribus), pero con carácter soberano y político".

### CIUDAD-ESTADO

Pasando de la ciudad-fortaleza a una etapa más evolucionada, se encuentran confundidos los organismos Estado y Municipio. Mejor dicho, éste no tiene oportunidad de manifestarse, ya que tales ciudades constituyen lo que ha dado en llamarse Ciudad-estado. Detentan por consiguiente la soberanía, atributo de que no goza el Municipio. Las funciones son confundidas en el órgano que las verifica; actividades netamente municipales se desempeñan por el mismo órgano que despliega actividades estrictamente de soberano (declarar la guerra, hacer la paz, legislar, administrar justicia, etc). Grecia, en el apogeo de su gloria puede servir para establecer el tipo de comunidad local en el período pre-Romano, cuando se

confundía la autonomía, característica del Municipio, y la soberanía, que lo es del Estado. I de entre las ciudades griegas, cada una de las cuales tenía su propia soberanía, es Atenas la que delinea aquel tipo.

Era Atenas la morada de los sacerdotes, el centro de las autoridades y el mercado que concentraba el comercio del país. En Atenas se llevaban a efecto las reuniones del pueblo, que vivía corrientemente en el campo cultivado por las familias en unión de los esclavos. En Posada se leen los siguientes párrafos: "Las crónicas de la civilización griega comienzan y terminan con las ciudades; el total es fuera de la raza helénica se concentró en el mejoramiento de las condiciones y de la vida urbanas. Sin embargo, no debe imaginarse la población de las ciudades griegas como la de las modernas, compuesta principalmente de artesanos, comerciantes y otros análogos. Un gran número de gentes se ocupaba en la agricultura. En la ciudad griega se fundieron la ciudad y la comarca. Colonos, artesanos, comerciantes, marinos vivían juntos. Pero cada ciudad descansaba sustancialmente sobre la base de su autodeterminación. Por esta razón, aparte otras, las ciudades griegas no constituían por sí Municipios, en el sentido moderno de la palabra. Atenas no era una municipalidad en el sentido moderno, sino Estado-Ciudad. Ninguna distinción se advierte en la Grecia antigua entre gobierno nacional y gobierno municipal; los dos se hallan entrelazados. Atenas, Esparta, Corinto, Mileto y Siracusa, poseían territorios fuera de los muros de la ciudad, de los cuales se surtían. Estos territorios eran esenciales para la existencia de la ciudad, pero se tenían muy poco o nada en cuenta en la política. La vida política se concentraba en la polis o ciudad propiamente dicha. La identidad del Estado y del Municipio hacen las comparaciones de las condiciones modernas de las ciudades sean más engañosas que útiles. Atenas parece haber carecido de la delicada coordinación de autoridades que caracteriza nuestro sistema moderno. La figura del Municipio, como régimen de subordinación, parece dibujarse en los DEMOS, que, con relación a la administración de Atenas, consideramos como Municipalidades sub-ordinarias. El DEMOS era una parte determinada del territorio de un Estado, era un Ayuntamiento con el doble carácter de Asocia -



ción y de división administrativa. No todos los DEMOS tenían igual importancia, pero tenían la misma organización. Cada uno tenía al frente una especie de alcalde colectivo, llamado DEMARCA, y varios funcionarios civiles y religiosos; cada uno tenía sus bienes, su presupuesto y sus fiestas. Sus asuntos eran administrados por la totalidad de los ciudadanos del DEMOS.

## ROMA

Fue en Roma donde comenzó a delinirse y llegó a un grado avanzado el concepto de Municipio.

En su origen, Roma, (tipo de ciudad-estado) no difería de las demás ciudades de su época; recinto amurallado circundado por campos de cultivo, en el que se acogían los ciudadanos en los momentos de peligro; lugar donde se celebraban los cultos y asambleas populares.

Lo que hoy se entiende por Estado; la sociedad jurídicamente organizada, que detenta la soberanía nacional, con territorio propio y con un gobierno central asentado en una ciudad capital, no era la concepción de Estado que tenían los griegos y Romanos. Para ellos Estado era la ciudad que podía autodeterminarse, que detentaba el imperium o soberanía; ciudades que poseían un territorio más o menos grande, del que obtenían sus medios de subsistencia, territorios que, si por eso eran esenciales, no constituían la médula del Estado, que se hallaba únicamente en la ciudad. Esta ciudad-estado era la polis de los griegos, la CIVITAS de los Romanos. Ese Estado, esa civitas, no se extendía con las conquistas, lo que si se prolongaba sobre las poblaciones y territorios conquistados era el imperium, la dominación, el poderío romano. Tal prolongación del imperium de la ciudad que domina es una característica diferencial del Estado antiguo.

A medida que Roma dilata su poderío sobre los demás territorios de Italia y del resto de los países que circundan el mar Mediterráneo, se fue sintiendo la necesidad de definir la situación de Roma ante las ciudades y campos conquistados, Roma con su imperium sobre ellas, y éstas con su régimen de relativa autonomía.

la visión de los romanos y el espíritu altamente práctico de ese pueblo, pronto comprendieron que la mejor forma de mantener las conquistas y sujetar, con el menor gasto de fuerzas a los vencidos era, no solo respetar sus creencias religiosas, sus costumbres y leyes, sino también, dejarlos en libertad de administrar todos sus negocios de carácter local, condicionando tal libertad con el imperium, la soberanía que a Roma correspondía por el derecho de conquista. Fue así como nació el concepto de MUNICIPIUM. Venía a ser una situación, un tratamiento a que Roma sometía a las ciudades conquistadas. Representa el término municipium el hecho de una comunidad política subordinada a Roma; pero conservando una más o menos amplia autonomía.

En la obra llamada "Las municipalidades del Imperio Romano" de M. Reid, puede leerse, "la característica primera y de mayor vitalidad, de la Municipalidad normal, era que poseían, o una autonomía local completa o un amplio self-government. 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 esta, que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud de la libertad local; que su gran época se apoya en un vasto sistema de auto-gobierno 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.

El municipio romano tenía como caracteres específicos los siguientes:

a) un pueblo que se manifestaba en su asamblea general; b) un territorio determinado y propio; c) la curia o cuerpo deliberante y sus magistrados que asumían la representación de la organización de la comunidad municipal, y d) un culto a dioses propios.

Royo Villanova se expresa así, "El Municipio Romano no era la ciudad, puesto que no había más ciudad que Roma. Al reconocer la soberanía de ésta, no podía ya el Municipio tener carácter político, sino administrativo, y dada la relativa independencia de que gozaba con respecto a los demás pueblos sometidos a Roma, el régimen municipal era de excepción o privilegio. Al unificarse el derecho y al centralizarse el poder en el Imperio decayeron, como es sabido, las instituciones municipales, trocando su libertad en completa sujeción y tornándose la dignidad de las antiguas magistraturas en la odiosa servidumbre de los decuriones".

En efecto, la centralización a que sometieron los últimos emperadores romanos a todos los pueblos y territorios sujetados por el Imperio, provocó la decadencia de las entidades municipales, al grado que con la casi total supresión de la autonomía local de que antes gozaban, pasaron a ser simples circunscripciones administrativas del poder central, que tenían en vez de los anteriores magistrados de elección popular, delegados de nombramiento imperial.

#### EDAD MEDIA

En ese estado de postración encontró la invasión de los bárbaros al Municipio de los romanos. Desmembrado el Imperio por las constantes irrupciones de aquellos y, por fin, con su acampamento definitivo en los dominios de los Césares, el Municipio llegó a su completa ruina. Pero la invasión y establecimiento de los bárbaros en el Imperio, no pudieron borrar completamente las instituciones romanas. Sus restos vinieron a ser el embrión de las entidades que se organizaron en formas distintas pasando el largo período de convulsiones que comprendió desde las primeras invasiones de aquellos, hasta su establecimiento definitivo.

Hay autores que, como Savigny, sostiene que con la invasión desapareció la organización municipal romana. Otros, entre los cuales se encuentra Azcárate, opinan lo contrario. "Quede afirmarse, dice éste último, que el Municipio romano aunque decayó, en verdad, de su antigua grandeza, transformado y unido a otros nuevos elementos, no desapareció, sino que subsistió después de la invasión hasta la

## REVOLUCION COMUNAL DE LA EDAD MEDIA.

Las nuevas entidades, llegaron a constituir, en el apogeo de este periodo de la historia, poblaciones con autonomía local tan amplia, que se convirtieron casi en estados detentadores de la soberanía política. El único límite a ésta era la subordinación de las organizaciones locales a la autoridad real. "Nota la cohesión del Imperio Romano, dice Ruy de Villanova, la Edad Media se caracteriza por la desintegración política, en la cual vino a perderse la idea una del Estado, -- constituyéndose diversas soberanías, la de los señores, la de los reyes, la de los Municipios o ciudades libres, que en este sentido llegaron a constituir verdaderos estados como las repúblicas italianas".

En Europa la causa originaria de las múltiples ciudades independientes que surgieron en la Edad Media fue el feudalismo. La autoridad central de los reyes era débil ante la fuerza de los grandes señores; algunos de éstos llegaron a detentar un poder tal que desconocieron, en muchas ocasiones, la autoridad de los reyes; fueron hasta la guerra con el poder real, guerras de las que éste resultaba corrientemente más mermado.

Los reyes trataron siempre de apoyarse en los pueblos para contrarrestar la pujanza de los señores feudales. Con este fin reconocieron una organización local de amplia autonomía; pero, en lo posible, buscaron siempre condicionarla a la organización general del reino. Estas reglamentaciones, verdadero reconocimiento de derechos y deberes para las entidades locales, llevaron el nombre de FUEROS.

Variadísimos en las condiciones y deberes que establecieron eran siempre tales fueros. Ello se debió a las distintas circunstancias en que se otorgaban; cargados de compromisos para unos pueblos, si en el momento de ser extendidos hallábase el poder central estable y fuerte; pródigo en privilegios para otros, cuando aquel poder era débil y peligraba en la lucha con los nobles. Las reformas a los fueros debidas a causas posteriores a su otorgamiento, vinieron a cooperar en el aumento de esa multiplicidad de reglamentaciones a que se hallaban sometidas las ciu-

dades. Causas generales de tal variedad, afirma Posada, 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 e imperio fuerte, uniformador. "la organización municipal no es entonces determinada ni regulada por el estado superior, dice Azcárate, 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".

Esas, puede decirse, fueron las causas determinantes de las formas de organización de gobierno local en la Edad Media. Sus características son la diversidad y la particularidad; particularidad en cuanto que cada circunscripción con propios fueros, tenía una constitución orgánica peculiar, distinta de las otras del reino; diversidad en cuanto que, en un mismo Estado, el conjunto de tales entidades no seguía un sistema único.

En el régimen feudal, en la Edad Media, vino a perderse la corriente única, antes existente, de organización de gobierno local; el Municipio romano. De ese mismo régimen feudal surgieron varias corrientes, varios sistemas de organización local; en Inglaterra, en Francia, en España, etc. aparecieron entidades municipales variadas y distintas dentro de cada uno de esos países; pero con rasgos comunes también dentro de cada una de esas nacionalidades, rasgos que permiten que se hable de un sistema de organización de gobierno local inglés de la Edad Media, distinto del francés, que a su vez como aquel, es diferente del español, que es diverso como los otros, del italiano, etc.- Regímenes todos ellos, de capital importancia, no solo en la formación de los diversos tipos históricos de organización municipal posteriores a la Edad Media, sino importantes también para forjar la idea general de Municipio y para la perfecta comprensión de los aspectos social, jurídico y político del mismo en el derecho presente.

Desde los primeros siglos posteriores a la desmembración del imperio romano, en Inglaterra, en Francia, en España, etc. (sufriendo la influencia de las particulares condiciones de cada país), se inicia la formación de los distintos

régimenes de gobierno vecinal, y, en más o menos largo tiempo según lo favorable o adverso de aquellas condiciones, se perfilan e individualizan hasta llegar a alcanzar en todos aquellos países (poco antes de iniciarse la organización de los grandes Estados modernos) el esplendor conocido como la revolución comunal del medievo.

Ese florecimiento fue alcanzado en cada nación en diversas épocas, pero siempre dentro del período histórico de la Edad Media. Desapareciendo, en igual forma, el peligro que entrañaba la presencia de la fuerza de los grandes señores feudales frente al poder real, la tendencia centralizadora y absorbente de los reyes absolutistas no se hizo esperar, buscando dejar poco margen a las condiciones de existencias de las ciudades y municipios autónomos. Estos fueron despojados, en beneficio del gobierno centralizado, de todos los derechos adquiridos durante el período de lucha contra los señores feudales; era ya incompatible su anterior libertad y autonomía políticas con la unidad que buscaban los grandes Estados modernos entonces en formación.

Como esta centralización se fue verificando en fechas distintas en los diversos países, y como la evolución que siguió en cada uno es distinta de la seguida en los otros, por orden y método exponeré separadamente el desarrollo del gobierno local de las principales naciones, desde la Edad Media hasta la época presente.

### INGLATERRA

En Inglaterra, debido a la idiosincrasia conservadora y de respeto a las tradiciones y viejas costumbres del pueblo inglés, pudo crearse un variadísimo conjunto de sistemas locales, todos respetados en su autonomía, que al correr de los años, llegó a expresarse con el término generalizado en Derecho, de Self-government. Así surgieron condados, burges, burgo-condados, distritos, parroquias, etc.

El carácter del sistema inglés de gobierno local, dice Francisco J. Good\_\_

new, se deba a los reyes normando. El absolutismo del gobierno normando sometió completamente a la Corona a todas las clases habitantes. Con motivo de la oposición étnica entre normando y sajones, la Corona tuvo que establecer un sistema de gobierno que permitiese conservar la paz, y erigirse el rey en árbitro imparcial entre los elementos hostiles de la nación. El rey, pues, dividió en distritos el Reino, utilizando en lo esencial las divisiones antiguas, los shires o condados, procedentes de los tiempos anglo sajones, y colocó en cada distrito un funcionario en quien pudiese confiar para el desarrollo de sus planes y el cumplimiento de sus órdenes. Los asuntos públicos de estos distritos eran de cuenta de funcionarios reales; los Sheriffs o vicecomités".

Como esos funcionarios eran completamente impopulares, se les retiraron aquellas funciones odiosas como eran la recaudación del tributo, y a partir de Ricardo II se limitaron más aun sus funciones las que pasaron a los Jueces de Paz. "Estos, dice Goodnow, eran los funcionarios más importantes de la localidad, así en lo administrativo como en lo judicial".

El rey nombraba los jueces de paz, pudiendo también separarlos. Más, como el servicio no era remunerado y daba arduo y difícil trabajo y se encomendaba corrientemente a los más acomodados, pudieron estos funcionarios tener una perfecta autonomía, ya que la suspensión no les acarrea pérdida de su sueldo y por el contrario los exoneraba de un trabajo fuerte, así el sistema garantizaba realmente un alto grado de self-government.

Siguiendo siempre el mismo sistema de dar a las localidades participación en la obra administrativa, los distritos más poblados llegaron a tener una organización distinta de los distritos rurales. Estos se dividieron en parroquias, con funcionarios para el servicio de higiene y beneficencia, y aquellos más poblados constituyeron las BURGOS, categoría que alcanzaron en virtud de cartas reales. En la Edad Media muchas de éstas se obtuvieron por compra al Monarca. Generalmente esas cartas contenían privilegios que tendían a aumentar el self-government y a que el Sheriff fuera el co.



a distritos especiales y a algunos señores feudales les fue concedida constituir un tribunal particular de justicia y policía, el cual quedaba fuera de la jurisdicción ordinaria y por consiguiente fuera de la inspección del Sheriff.

Ese privilegio llevó el nombre de Court leet. Pronto llegó a convertirse en un derecho que junto con la firma burgi, constituyeron lo que se llamó burgo municipal.

En el año de 1295, en tiempo de Eduardo I se creó el parlamento. Los burgos adquirieron derecho de representación en ese cuerpo, y desde entonces, correspondió a él señalar la cuota de la ciudad para los gastos públicos. De tal suerte que lo que tocaba hacer a ésta era repartir la cuota que el Parlamento asignaba. Lo que podía ser hecho por una pequeña junta de vecinos, mejor que lo haría el Court leet o Asamblea Municipal. Por ese tiempo también se cambió la organización de justicia y se establecieron jueces de paz en todos los distritos.

En los burgos mayores no sólo tenían la función judicial, sino que tenían la facultad de reunir trimestralmente un Tribunal de Sesiones para asuntos administrativos. Los mayores contribuyentes se conquistaron esas atribuciones, porque los menores no las aprovecharon. Así se formó el Consejo Municipal o leet jury, compuesta de la reunión de los burgueses principales.

Las reformas posteriores al siglo IV se conocen con el nombre de período de la constitución corporativa. El consejo electivo de las personas influyentes del burgo se erigió por las cartas municipales, en Corporación, con el fin de dar a los distritos administrativos facultad de tener bienes y de ejercer derechos ante los tribunales. Pero esas cartas no le daban capacidad al núcleo vecinal, sino al Consejo que dirigía sus asuntos. Si al principio el fin principal era facilitar la administración, después se buscó una finalidad política, aprovechando el derecho de mandar representantes al Parlamento.

Para poder influir en las elecciones del Municipio con el fin anteriormente señalado, la Corona trató de concentrar en el menor número posible de personas la dirección de los asuntos municipales.



Por ese motivo se ve en Inglaterra en las reformas municipales especialmente las de a mediados del siglo XIX una estrecha vinculación con las reformas del régimen electoral del reino.

En el año de 1838, en que los nobles y la gentry tomaron la dirección de los destinos del reino, la administración municipal continuó en el mismo estado de desacierto, pues los nuevos dirigentes no supieron aprovechar la influencia anteriormente ejercida por el rey en la elección de los representantes parlamentarios de los burgos.

Los asuntos estrictamente municipales corrían a cargo de los consejos municipales. Pero esos cuerpos no entendían de todas las materias que incumbían al bienestar de la ciudad. La organización del consejo municipal era la misma que durante la Edad Media, que generalmente se componía del Mayor (alcalde), el Recorder (primer funcionario judicial), los Aldermen y Consejeros.

La aplicación del vapor a las fábricas y el aumento considerable del maquinismo, produjeron por el año de 1830, un cambio completo en las ideas y en la distribución de la población en las ciudades y en el campo; se acumularon en las primeras, grandes masas de población y adquirieron las clases comerciales e industriales gran importancia.

El cambio de fuerzas en las clases sociales determinó un cambio en la representación parlamentaria, que se rubricó con el bill de reforma del año 1832. Con esa ley la nobleza y la gentry fueron despojadas del gobierno central, que pasó a las clases medias.

Las reformas tendían a llevarse por un sendero contrario al ideal inglés, es decir, mediante la intervención del poder central y un sistema uniforme de organización local; eso chocaba con el espíritu altamente conservador y respetuoso de las tradiciones, lo que vino a provocar serias protestas en la opinión pública.

Los nuevos gobernantes buscaron una fiscalización más efectiva sobre todo en lo que se refería a los gastos de asistencia de pobres, y a la distribución de los ingresos. Esto jugó un papel muy importante en el desarrollo de las

reformas de 1832 que hicieron mayor la dependencia de las entidades locales del Parlamento. Sin embargo, se conservó en el nuevo sistema un amplio self-government aún dentro de las más grandes reformas, fundándose en las tradiciones de gobierno local, es decir, que se estableció la supremacía de la ley tradicional.

En virtud de esa supremacía de la ley, los organismos locales sólo pueden actuar dentro de lo que la ley prescribe o reglamenta.

#### CARACTERES DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO LOCAL INGLÉS

El régimen de gobierno local inglés, por el hecho de no estar los organismos de administración en una forma simétrica con el régimen del continente, se caracteriza como un tipo especial. La administración local tiene los siguientes caracteres; primero, existe la supremacía de la ley en cuanto el Parlamento tiene el derecho de especificar las facultades y fiscalizar los actos de los organismos locales; Segundo, se reconoce a estos un amplio self-government con respecto a la Administración Central. Tercero, sin afectar esa autonomía se establece una intervención o tutela que ejerce el Parlamento por intermedio de la Administración central que la verifica, a) sometiendo a su aprobación la acción administrativa local; b) examinando las cuentas, las que son revisadas por el Ministerio de Gobernación local; c) por las subvenciones otorgadas a favor de las entidades inferiores; d) el Ministerio de Gobernación local confirma los nombramientos hechos por los organismos locales y tiene la facultad de cancelarlos o suspenderlos; y e) evitando que las localidades eludan el cumplimiento de las obligaciones que les impone la ley, por medio del poder coercitivo que la misma ley le ha dado.

#### FRANCIA

Francia hallébase dividida como consecuencia del régimen feudal, en dominio gobernados por príncipes vasallos del rey, pero que tenían muchas veces poder y fuerza superiores a las fuerzas y poder reales. Durante el período feudal esos príncipes tuvieron en sus manos casi todas las materias de la Administración; esos principados y señorío tenían caracteres de verdaderas entidades políticas con se-

beranía propia.

Las maniobras centralizadoras de los reyes contra la nobleza encontraron apoyo en los pueblos, casi siempre descontentos de los señores feudales; y en cambio otorgaron privilegios a las ciudades reconociéndoles amplia autonomía administrativa. Esos privilegios se establecían por medio de fueros o cartas reales -- que era como se llamaban los títulos en que se consignaban los derechos y obligaciones de las entidades locales frente al rey.

Como resultado de esas luchas, los dominios de los señores feudales pasaron a ser provincias del reino y la administración local que estaba en sus manos pasó a formar parte de la Administración Central, y se encomendaron a los llamados Intendentes. Richelieu y Luis XIII crearon esos funcionarios, delegados del poder real.

Luis XVI trató de establecer Asambleas provinciales en todo el reino, pero no lo pudo verificar. Esto fue poco antes de la Revolución de 1789.

Cuando la revolución estalló, casi no hizo variaciones al sistema administrativo local, antes, bien, lo volvió más centralizado; no se reconocía a los distritos sino como circunscripciones administrativas, y en cada circunscripción se nombró un delegado de la Administración Central.

Con la caída de la Corona se afianzaron las tendencias sociales y políticas que tendían a la descentralización total, pero estos intentos fracasaron por la falta de costumbre del pueblo a gobernarse por sí mismo, debido a la tutela que por largos siglos seportó de los reyes.

A la llegada de Napoleón se establecieron los principios directrices de la organización administrativa. "Napoleón, dice Goodnow, es para Francia lo que los reyes normandos fueron para Inglaterra. Modeló la forma de las instituciones locales. Ciertamente que las leyes y decretos de esa época han sufrido en este siglo modificaciones importantísimas; pero los principios cardinales del sistema presente de organización local, en esas disposiciones se encuentran".

Con el gobierno de la restauración comenzó la reforma al régimen Napoleónico, siguiendo la vía descentralizadora, la ley Municipal de 1854, ya en tiempo de la República las llevó a la mayor amplitud.

Por esa ley se concede a las entidades locales, personalidad jurídica y un campo de actividades en que se procura la menor intervención del poder central. Sin que esto, en comparación con el sistema inglés, sea un régimen completamente descentralizado. El sistema francés es el inspirado de los principios directrices de los métodos seguidos en los demás países del continente. Según él se divide el territorio en departamentos, distritos y municipios.

Como existen dos esferas de administración, la Central y la local, existen también dos órdenes de autoridades en cada una de las circunscripciones en que se divide el territorio.

**DEPARTAMENTO.**- En éste, para los fines de la Administración central están, el Prefecto y el consejo de la Prefectura, y para la administración local, el consejo general, la comisión departamental y el prefecto con funciones locales. El prefecto, como los miembros del consejo de la prefectura, es de nombramiento del Presidente de la República, todos son retribuidos y representan al gobierno central, el prefecto siempre es profesional, pero a pesar de eso no es técnico, pues sus funciones son meramente políticas. El consejo de la prefectura es un tribunal y un cuerpo administrativo, en este caso asesora al prefecto, pudiendo ser disuelto por el Presidente de la República.

Para someter al Prefecto a una intervención local permanente se organizó la comisión departamental, compuesta de cinco o más miembros, procurando que estén representados todos los distritos.

**DISTRITOS.**- los departamentos se dividen en distritos. Sus autoridades son, el Subprefecto y el consejo de distrito. El primero es delegado del gobierno, es retribuido y profesional como el prefecto, pero no es técnico, y su misión es hacer cumplir los acuerdos del gobierno central. El segundo es de elección popular y su función se reduce a repartir en los municipios del distrito la cuota que asigna el distrito

el consejo departamental.

**MUNICIPIO-** El verdadero gobierno local es la Commune o Municipio. Puede ser urbano y rural, pero la ley que los estableció el 5 de abril de 1884 no marcó diferencia entre ellos. Dicha ley estableció por regla general la facultad del municipio de tomar acuerdos en la orientación del gobierno local, los cuales surtían efectos sin necesidad de aprobación central. Los funcionarios que estableció son, el Alcalde, los Adjuntos y el Consejo Municipal. Los dos primeros son de carácter ejecutivo y son nombrados por el Consejo de entre sus miembros. Los adjuntos son más bien asesores del Alcalde, y ninguno de ellos es funcionario profesional. El consejo Municipal es electo por amplio sufragio, durando en sus funciones cuatro años; el consejo es presidido por el Alcalde, menos en las sesiones en que se examinan las cuentas de éste. Puede ser suspendido o disuelto por el Presidente.

**CARACTERES DE ESTE RÉGIMEN-** Francia ha dado del siglo XVIII a la fecha el tipo de gobierno local del continente europeo, de donde pasó a través de España a la América Latina. Por tal razón es conocido con el nombre de continental en oposición al Anglo-sajón.

Como se ha visto, la organización del Municipio es uniforme, tiene carácter democrático y representativo. Desde el punto de vista de su funcionamiento lleva la diferenciación de poderes corrientemente aceptada; lo. Órgano ejecutivo que lo integran el Alcalde, los Adjuntos y los agentes de la Administración, 2o. , Órgano deliberante, formado por el Consejo Municipal.

Este régimen entraña una manifestación de la democracia representativa, el primer escalón representativo corresponde al cuerpo electoral, el segundo, al Consejo municipal, de donde emanan los principales órganos del ejecutivo municipal. El gobierno y la administración revelan la preocupación de la democracia, según el criterio de las mayorías.

#### ESPAÑA -

Los visigodos que se establecieron en el suelo hispano no pudieron des -

ruir completamente las instituciones romanas; tuvieron que conservar "las tradiciones curias, las que sobrevivieron a la invasión de los árabes, transformándose y un engrandeciéndose durante la lucha de la reconquista". Debido a la invasión sarracénica, España tuvo problemas particulares que, influyendo en sus instituciones sociales y políticas, volvieron más compleja la evolución del sistema de gobierno local español.

Durante la reconquista los reyes comprendieron que era necesario no sólo aumentar la población de los territorios arrancados a los moros, sino también la simpatía de los pueblos al poder real. Con esa mira, otorgaron a las poblaciones los llamados fueros o cartas pueblas. En ellos se establecieron los privilegios que llevaron a los municipios a ser no sólo organismos de administración local, sino completas organizaciones políticas, con verdaderas constituciones (fueros) que las organizaban y establecían sus derechos frente al poder real, y con fuerzas (milicias) de que las autoridades locales se valían para aplicar y hacer cumplir sus mandatos con amplia independencia. Los pueblos defendieron con celo, en muchos casos con las armas, sus fueros e independencia aún contra la autoridad real cuando ésta se extremaba en sus facultades. "El único límite a la soberanía de aquellas repúblicas feudales, dice Royo Villanova, era el reconocimiento de la autoridad del rey".

Ya en el siglo XIV se advierte la decadencia de los municipios. Múltiples fueron las causas que a ello contribuyeron. El florecimiento de la autonomía municipal duró poco, desde fines del siglo XIII hasta principios del XIV. Durante la época de libertades municipales, el gobierno de las poblaciones se fundamentaba en las asambleas generales de vecinos que se congregaban los domingos al toque de campana. Se les llamaba consejos abiertos. Elegían a las personas que debían desempeñar los cargos municipales -cualquier vecino podía ser electo. Los consejos trataban y resolvían los asuntos de interés de la comunidad, los funcionarios elegidos por la asamblea como representantes de ella, ejercían las atribuciones políticas, militares, judiciales y administrativas, "pues los consejos, como los grandes seño-

es, tienen sus milicias, se confederan y hacen la guerra entre sí, adquieren el señorío sobre otras poblaciones y les dan fueros por su propia autoridad, y pueden poseer, como propios, toda clase de bienes.

Por entonces, y desde a fines del siglo X, los alcaldes cuyo nombre y calidad sus mismas funciones son tomadas de los alcaldis que al frente de los pueblos tenían los árabes, tuvieron en sus principios carácter judicial. Podía haber más de uno y formaban parte del consejo de cada pueblo. Como la justicia era atributo de la Corona, el nombramiento de los alcaldes, a quienes en algunas regiones como la gallega se les llamaba justicias, era de atribución real. Existía además el merino, juez con amplias atribuciones y también de nombramiento real. Con el tiempo no obstante la causa única, ser la justicia atribución real, debido al favoritismo de los señores y a otras causas, se rompió con la unidad del nombramiento de los alcaldes, y según que éste se hiciera por el rey, los señores o los consejos, los alcaldes se llamaron realengos, señoriales o foreros.

Alfonso XI convirtió en mercedes reales los anteriores cargos concejiles de elección popular. En 1327 suspendió los derechos de Sevilla, Toledo, Burgos, León, Valladolid y de otros municipios para elegir sin restricciones a sus alcaldes, jurados, etc. e impuso que tales cargos debieran recaer en personas que fuesen vasallos del rey o de sus hijos. En otros casos se estableció que el rey nombrase las autoridades de entre candidatos que proponían las ciudades, que antes habían podido elegir libremente. Esos cargos se daban a allegados reales. Para corregir los abusos de las municipalidades y las luchas entre los partidos, establecióse que se haría por la Corona el nombramiento de los regidores, cargos que había sido de elección popular.

Con el tiempo se llegó a implantar la costumbre de que los regidores y jurados no residiesen en el lugar destinado para el desempeño de sus funciones, de ello se pasó a acumular puestos de distintos pueblos, que los reyes continuaron concediendo como mercedes. El camino para desempeñar cargos por sustitutos, para arrendarlos, concederlos etc., estaba abierto y pronto se hizo corriente. Los reyes llegaron a extender lo que se llamó "cartas expectativas" por las que se hacían mercedes antici-

pedas de los cargos que vacaren; crearon las jurás de heredad o ventas de oficios al mejor postor. Así fueron centralizando los reyes el poder. El carácter democrático de los cargos municipales se convirtió en aristocrático, y los puestos municipales se volvieron patrimonio de familias privilegiadas.

Si el consejo municipal del medievo se había formado espontáneamente, arrancando, podemos decir, a los reyes el reconocimiento de su natural existencia, el municipio adquirió una faz completamente distinta en el sistema constitucional que se inició con la Revolución francesa, trasplantándose a España en virtud de la Constitución de Cádiz, de donde pasó a América, campo propicio para ello, debido a la difusión, por ese tiempo, de las ideas de la Revolución francesa en el continente americano. El Municipio aparece según esa nueva concepción, como un ente legal, como una creación de la ley para promover, dentro de la jurisdicción territorial del municipio, los intereses generales del Estado.

Así nacieron los municipios y demás entidades locales como circunscripciones territoriales de la administración central, bajo un plan uniforme, de reglas fijas para todo el territorio del Estado, buscando la hegemonía de éste sobre cualquiera organización social, jurídica o política situada dentro de los límites a que se extendía su soberanía. "Mientras el Consejo medieval, decían los autores de la constitución de Cádiz, nació y creció de abajo a arriba, como nacen y crecen los árboles que tienen su raíz en la tierra, el ayuntamiento constitucional viene de arriba a abajo, por creación del Poder Público. No es obra de la naturaleza, ni de la historia, es obra de la Constitución".

Pero con la llegada nuevamente de Fernando VII al poder, se destruyó completamente toda esa edificación. Por R.O. del 30 de julio de 1814 "se disuelven y extinguen los ayuntamientos constitucionales, declarando nulos y de ningún valor ni efectos los decretos y disposiciones de las Cortes relativos a su formación, en todo lo que fueren contrarios a las leyes, costumbres y ordenanzas municipales de los pueblos que regían en 18 de marzo de 1808". Por la ley de 3 de febrero de 1823 las Cortes extraordinarias, en virtud de la insurrección de 1820 que restableció



la Cn. de 1812, organizaron nuevamente en forma constitucional los ayuntamientos. Pero habiendo recobrado Fernando, con ayuda de la expedición francesa de 1808, sus derechos de rey absoluto, desconoció nuevamente la constitución de 1812, y por R. D. de primero de octubre de 1808, anuló la ley de 3 de febrero del mismo año, desconociendo en los municipios, no sólo el carácter político (administrativo) que tenían en la Edad Media, sino también su carácter administrativo. Con el desaparecimiento del absolutismo fernandino se restablecieron nuevamente las organizaciones municipales que creaba la Cn. de Cádiz.

Después el Municipio ha sufrido una serie de modificaciones, según los criterios de los diversos partidos que llegaban al poder. La ley municipal de 20 de agosto de 1870, producto de la revolución de 1868 (que estableció como bases de la organización municipal, a) el sufragio universal y b) la descentralización administrativa,) tuvo su verdadero efecto por la Cn. de 1876. En este mismo año se emitió una nueva ley municipal que tomó los principios de la de 1870 haciéndole algunas reformas. Esta a su vez fue sustituida por la de 2 de octubre de 1877, la ley municipal de 1870 y las reformas contenidas en la de 1876 y la de 1877 definieron al Municipio como "la asociación legal" de todas las personas que residen en un término municipal.

El territorio nacional se divide en provincias, partidos judiciales y municipios. Los partidos judiciales son únicamente circunscripciones administrativas de intereses generales, en especial judiciales, por eso no haré referencia a ellos. Las provincias y municipios son, al par que circunscripciones administrativas de intereses generales, órganos de intereses locales. En el Municipio especialmente predomina este carácter.

**MUNICIPIO.** En lo que concierne al Municipio, que ha sufrido con más rigor el influjo de las ideas políticas de los partidos dominantes, las reformas principales posteriores a 1877 son las siguientes; para los cargos electivos municipales se estableció el sufragio universal por la ley de 26 de julio de 1890. La ley municipal ha sido modificada en lo que se relaciona con el electorado y con la reelección, por las leyes del 9 de junio de 1889 y 22 de agosto de 1896.

Las leyes municipales anteriores fueron reformadas por el R. D. de 8 de marzo de 1924, que se llamó estatuto municipal. Con criterio más avanzado la definición que da de municipio en su artículo primero dice: "Es municipio la asociación natural y reconocida por la ley, de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un ayuntamiento.

Según la constitución republicana de 1931, vigente, "la República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones".

Artículo primero inciso tercero. "El estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en Provincias y por las regiones que constituyen en régimen de autonomía, los territorios de soberanía del norte de África se organizarán en régimen autónomo en relación directa con el poder central".

Artículo 8.- "Todos los municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de consejo abierto. Los alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el ayuntamiento".

Artículo 9.- "Las Provincias se constituirán por los municipios mancomunados conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político-administrativos".

Artículo 10.- "Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes, acordaren organizarse en región autónoma para formar un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español, presentarán su Estatuto, con arreglo a lo establecido en el artículo doce..... Una vez aprobado aprobado el estatuto será la ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma y el Estado español le reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico." - Artículo 11.- Este derecho lo ejercen las provincias conformes una especial reglamentación que establecen la Constitución y leyes secundarias.

## II

ASPECTO SOCIOLOGICO

El Municipio se ha presentado siempre integrado por un grupo de personas que formando núcleos familiares se establecen en un territorio. Puede decirse que el municipio como estructura social, como entidad de la sociedad, se constituye de dos elementos: a) un elemento personal, formado por núcleos familiares que buscan satisfacer necesidades que no pueden cumplirse en el seno de la familia; b) un elemento territorial formado por el suelo donde el grupo de familias se asienta, la ocupación de ese territorio se verifica, bien formándose núcleos de concentración, ciudades con jurisdicción sobre los territorios circundantes de los que obtienen medios de vida, bien en una forma poco condensada, integrándose aldeas o caseríos dispersados por todo el territorio de la circunscripción. El hecho de asentarse el grupo local en un territorio, da al Municipio el carácter de sociedad territorial.

Las vinculaciones que se establecen entre los elementos de la sociedad local que constituye el Municipio no son ya solamente los nexos de sangre y parentesco de la familia, son además los lazos que crean las relaciones de vecindad. Esta hace nacer en cada uno de los convivientes vínculos de mutua dependencia, y forja del grupo una entidad "con propios intereses que cuidar y administrar, con fines también propios -locales- que cumplir y necesidades comunes que llenar". Esos fines y esas necesidades a cumplir, delimitan el Municipio como una sociedad total, ya que las personas que lo integran buscan satisfacer en ella el total de las necesidades que las limitaciones del núcleo familiar no permiten cumplir en su seno. "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 prosecución de todos los fines esenciales de la vida".

"En esta esfera, dice Cinqer, a que se extiende su competencia está determinada por la relación de vecindad que abraza las de coexistencia y solidaridad que se establece 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 (caminos vecinales); aguas potables y de riego, y tantas otras".

De suerte que podemos concluir que, desde el punto de vista sociológico, el Municipio es una Sociedad total y territorial; estructura social superior a la familia, pero integrada por la aglomeración de éstas, asentadas en un territorio que establece entre ellas lazos de vecindad o contigüidad especial.

### III

#### ASPECTO JURIDICO

Este núcleo social coherente, cuyos miembros poseen un ideal común y necesidades que satisfacer conjuntamente, tiene como una conciencia colectiva, un dinamismo propio, que forma la base psicológica de su personalidad jurídica, tal como el núcleo personal forma la base, la sustantividad social en que descansa la personalidad jurídica que se reconoce en el Municipio. La noción de capacidad, idea en que se resuelve, como antes dije, el concepto de personalidad jurídica, entraña una idea psicológica, que, en el caso del Municipio, serían una conciencia colectiva. Esta conciencia colectiva produce en el núcleo social autónomo la conciencia de su propia personalidad, susceptible de querer y actuar-; le faculta para determinarse por estímulos (sus necesidades) a fin de encauzar su actividad por un determinado sentido, reconocida también como el propio o, por lo menos, el mejor para el cumplimiento de los fines que justifican su existencia; la capacidad supone facultad para dirigirse, para autodeterminarse. "La capacidad, dice Posada, se traduce en la noción de una racionalidad suficiente para darse cuenta de las necesidades propias, del modo de satisfacerlas y de la forma jurídica a que acomodar la conducta social, en la satisfacción de dichas necesidades; gobernarse equivale a regirse en la vida y, para regir la vida, se pide la capacidad necesaria para determinar y definir las normas de su acción y apreciar y garantizar la fuerza obligatoria de las normas en su aplicación".

ción práctica." -

#### IV

#### ASPECTO POLITICO

En el momento en que el grupo social autónomo tiende a llevar a la práctica la norma que su capacidad aprecia como la propia para la feliz realización de sus fines actúa como poder. En esta característica de actuar como poder, como fuerza, la que determina el aspecto político del Municipio. Efectivamente, en el momento en que una entidad territorial autónoma cualquiera impone a sus componentes determinadas normas (que el hecho de tender al bienestar común justifica la imposición y delinea la conducta a seguir tanto a sus miembros como a sí propio, esa entidad se comporta como entidad política.

El aspecto del Municipio desde el punto de vista político entraña el aspecto del Municipio como persona jurídica, personalidad que a su vez se apoya, como atrás lo indiqué, en la sustantividad sociológica que el núcleo vecinal concreta. Este entrecruzamiento en el concepto integral del Municipio, de ideas sociológicas, jurídicas y políticas, pone de manifiesto lo incierto que es estudiarlo en uno solo de tales aspectos; estos se interfieren por que se complementan y dan, sintetizándose, la significación del término en su complejo contenido a juicio de Posada, toda entidad que goce de esas tres relaciones capitales, una relación sociológica, una relación jurídica y una relación política, goza de self-government.

#### V

#### RELACION CON LA SOBERANIA DEL ESTADO

El Municipio como núcleo social de carácter territorial que se siente tal, tiene una personalidad que le da capacidad para señalarse una norma y posee las condiciones para determinarse en el sentido de aquella norma; goza pues, del self-government. Pero el Municipio como estructura social está contenido en otra estructura también social, total y territorial, a la que a la vez integra, la Nación. Esta, representada

por el Estado, detenta una facultad de mando, de poder, de imperio, la soberanía.

"La Noción de Municipio, dice Fosada, supone en su origen, y en los momentos de mayor florecimiento del régimen municipal, la situación de un pueblo con personalidad propia jurídicamente reconocida, y, a la vez, contenido en un régimen político más amplio y superior, sometido a un imperium. La solución de un verdadero problema de equilibrio político, consisten en hacer compatible la existencia del núcleo de población de vida local -comunidad de vida- determinadas correlaciones íntimas de vecindad con la acción de un gran poder de dominación. En rigor, tal problema se suscitará siempre que sea preciso armonizar la vida de ciertas comunidades locales con las necesidades de una corporación política territorial por encima y más allá del grupo vecinal".

Esa entidad local y esa entidad nacional (El Municipio y el Estado) desarrollan sus particulares actividades, cumpliendo, en el mismo territorio, los fines que justifican sus existencias. Este hecho los coloca en la situación de entrar en posibles choques. Mas como ello no debe suceder dentro del orden jurídico de la sociedad, se impone la necesidad de buscar aquel estado que Fosada llama de "equilibrio político", que permitirá a esas entidades el cumplimiento de sus propios fines sin entrar en rozamientos, no obstante que actúan en un mismo territorio, que están integrados ambos por los mismos elementos personales, y que uno, el municipio, es parte constitutiva del otro, el Estado.

Ese equilibrio político se ha resuelto en el transcurso de la historia en formas diversas, dando ello origen a los distintos regímenes municipales que han existido o existen actualmente. El sistema del self-government aplicado a los Municipios, como a toda entidad territorial o no, pero con particulares fines que cumplir y con propia personalidad, es el que ha respondido mejor a esa exigencia, el más fructífero en cuanto que armoniza el desenvolvimiento de actividades de entidades que teniendo propia personalidad social, jurídica y política, son al mismo tiempo miembros de una síntesis estructural superior con propia personalidad, también, social, jurídica y política.

Roma, como pudo verse en la parte histórica que a ella se refiere, llegó, dentro de su organización, y conforme al concepto de soberanía, de imperium de aquella época, a un resultado al mismo tiempo ingenioso, propio para las condiciones en que actuaba. El régimen de gobierno local que estableció, fué sistema de armonía entre su imperium y la autonomía de sus municipios sin independencia política, pero con una personalidad, no creada, sino reconocida por el Estado Romano. El sistema romano ha dado a la ciencia del gobierno municipal actual, aportaciones fundamentales que se han incorporado a los sistemas municipales modernos, tal como el reconocimiento jurídico de la personalidad municipal.

Durante la edad Media, dadas las condiciones particulares no sólo de esa época feudal con relación a los períodos históricos que la precedieron y a los que le fueron posteriores, sino a las condiciones privativas de cada país surgieron múltiples sistemas que respondieron a esas particulares condiciones de tiempo y lugar.

"Rasgo característico de la organización municipal de la Edad Media, dice Hinojosa, es la particularidad y la diversidad. Cada ciudad adquiere aisladamente sus privilegios, recibe su constitución peculiar y tiene su fisonomía propia".-

El período posterior a la edad media se caracteriza por la decadencia del régimen municipal en todos los países; régimen que durante aquella época alcanzara un verdadero florecimiento, con la amplia autonomía de que los Municipios gozaron. La democracia directa, en cuya virtud participaban todos los vecinos en la resolución y encauce de los problemas que la administración local planteaba, se fué dificultando a medida que se complicaba la organización social, debido por un lado al crecimiento de los servicios municipales y, de otro, al de la población de las localidades. Hízose necesario que la administración local no se ejerciera ya en forma directa por todos los vecinos, sino por un consejo o ayuntamiento que fue fácil presa, en algunos países, de las tendencias absorbentes del poder central.

En la anterior exposición histórica se pueden apreciar los métodos, formas y modos que en las distintas naciones emplearon los reyes para monopolizar el poder de todas las entidades sociales en beneficio del poder central. -

Como consecuencia de esas dos poderosas causas, a) pérdida del carácter autónomo y representativo del Municipio, b) la existencia de un poder centralista absorbente, el Municipio de nuevo pierde su personalidad al parecer incompatible con los poderes necesarios para la formación de los grandes estados unificados.

Como resultado de ese largo proceso histórico en que se desenvuelve la evolución del gobierno municipal (de decadencia hasta los siglos XVII y XVIII y de renacimiento en el siglo pasado), los tratadistas señalan dos tipos de régimen municipal, a) el anglo-sajón, caracterizado por la variedad y el particularismo, y b) el francés caracterizado por el centralismo, la unidad y la uniformidad. Détese esa diferencia de los dos sistemas a múltiples causas, entre otras, el espíritu centralizador de la administración francesa (no solo durante la monarquía absoluta, sino durante y después de la Revolución) que actuó como causa contraria a la que en Inglaterra, debido al respeto a la tradición y a las costumbres que animan el espíritu de la administración anglo-sajona, encasaba las cosas por un sendero opuesto.

Pero tanto en uno como en otro de tales sistemas, esa armonía, ese equilibrio que de ellos resulta no borra la personalidad social, jurídica y política que el núcleo municipal necesita para el desenvolvimiento de sus actividades de carácter local y el cumplimiento, mediante tales actividades, de los fines (locales también), que le están asignados. Resuelven el mismo problema siguiendo formas y caminos distintos. No podía ser de otro modo, ya que el Municipio como realidad social, tenía que imponerse a los legisladores con la sólida elocuencia de los hechos. Pero esa realidad social, base de una personalidad jurídica y política, con suficiente poder y capacidad para auto-determinarse (El Municipio), si es verdad que excluye la idea de independencia política (por lo que no pueden tomarse como municipios las antiguas ciudades-estados), rechaza también la idea de sumisión tal que lo llevase a ser absorbido por el Estado hasta un límite que lo transformase en mero circunscripción administrativa de intereses generales.