

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito Legal M. 1.582.-1958

AÑO XX

MAYO-JUNIO 1961

NUM. 117

I. SECCION DOCTRINAL

Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés (*)

por

EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Valladolid

I

Tiende a creerse con frecuencia que la idea de una organización municipal es una idea mostrenca, conocida y aplicada por todos los sistemas históricos y políticos, obediente a determinados principios esenciales, que en último extremo parecen ser invariables y constantes. El dogma del carácter «natural» del Municipio, que domina el ámbito cultural europeo desde la Ilustración, y que aún dista de haber perdido toda su vigencia, sería la plausible justificación de ese sentimiento primario e intuitivo, que luce con perfecta claridad en la inmensa mayoría de la literatura municipalista de modo tácito, al menos, si no explícito.

Tal sentimiento expresa, por de pronto, algo que es perfectamente falso, como es dable comprobar a poco que se agudice la visión de los hechos, pero además hay que decir que, contra

(*) Comunicación presentada al Congreso Internacional sobre *Las colectividades locales y la construcción de la unidad europea*, que tuvo lugar en Turín-Stressa, durante los días 14 a 18 de mayo de 1961.

las apariencias, se trata de una postura que, lejos de favorecer el desarrollo y el perfeccionamiento de la institución municipal, ha contribuído decisivamente a su anquilosamiento y degeneración, por lo mismo que hace abdicar inicialmente toda esperanza de poder salir fuera del curso tradicional y recibido de la organización local.

Todo lo que acabamos de decir es especialmente aplicable a los países tributarios del sistema municipal francés, que concluyó de perfilarse en el siglo XIX, y ello porque precisamente todo este sistema fue configurado sobre el dogma del carácter «natural» del Municipio, sentido hasta el extremo de que puede decirse sin hipérbole que el sistema ha permanecido y permanece, en líneas generales, prácticamente invariable desde su construcción concluída de 1830 a 1850. Es sorprendente que estos ciento treinta años, que han presenciado la más gigantesca transformación social y humana de la Historia, hayan respetado virtualmente intangible un sistema municipal que, por lo demás, muy pocos han estimado y estiman hoy verdaderamente satisfactorio. Esta rigidez merece contrastarse, paralelo que nos viene sólo a la mano, con lo ocurrido en este mismo tiempo con el régimen municipal inglés, que ha vivido exactamente en el mismo período una historia vivaz y nerviosa de ensayos, aperturas, crisis, mutaciones y cambios constantes, historia alimentada, estimulada, vigilada por una doctrina política en extremo alerta, que no puede menos de contrastar también gravemente con la humildad de las doctrinas municipalistas de los países latinos, que en cuanto a los aspectos políticos del tema (salvo periódicas y estériles oleadas de romanticismo municipal), están prácticamente agotadas desde aquellos lejanos años en que se forjó la construcción entera del sistema.

Juzgo por eso de primera importancia (y mucho más cuando estamos llamados a reflexionar sobre el papel de las colectividades locales en el mundo nuevo que la unidad europea va a abrirnos inexorablemente), el intentar precisar la peculiaridad histórica del sistema municipal francés, que es perfectamente singularizable, frente a lo que la tradición del mismo ha pre-

tendido. Esta singularización vamos a esbozarla no ya, como ha sido tan común y con frecuencia tan convencional, sobre el patrón del comparatismo con los sistemas municipales de otro signo, sino sobre las fuentes ideológicas que alimentaron y configuraron la construcción municipal francesa. Estas fuentes están hoy prácticamente olvidadas, como denota (al menos según lo que me consta), la ausencia prácticamente total de bibliografía sobre las mismas y la falta de atención, que creo que es también general, a su significación y a su formidable papel histórico, que la pervivencia más que secular del sistema a que dieron vida está proclamando.

No puedo ofrecer aquí más que un brevísimo resumen de un trabajo mío más amplio, del que sólo he publicado hasta ahora dos partes iniciales (*Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, en «Revista de Administración Pública», núm. 33, Madrid, diciembre 1960; *La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración*, en «Homenaje al profesor Jordana de Pozas», III, 2, Madrid, 1961), y que espero poder concluir en breve.

Me acojo para justificar este intento a dos autoridades. Por una parte, al gran historiador germano Otto Hintze, que notó ya hace mucho, sin que nadie se preocupase de seguir esta vía en cuanto al sistema francés, que la época moderna del municipalismo, la que arranca de los fisiócratas y la Revolución, está decisivamente determinada por posiciones teóricas e ideológicas, así como en la fase anterior la organización municipal descansaba primariamente no ya en teorías, sino sobre situaciones y relaciones fácticas. Sólo ésto, que es una realidad, fuerza a seguir el camino de la «Ideengeschichte», de la historia de las ideas, camino virgen prácticamente en cuanto al sistema municipal francés (en cuanto al sistema alemán, existe un excelente estudio desde este criterio, el reciente de Heffter, *Die deutsche Selbstverwaltung im XIX. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen*, 1950).

La segunda autoridad que quiero citar es la del gran jurista inglés Maitland, de quien es esta frase: «Si en otra época pa-

recía probable que el espíritu histórico era adormecedor y reacio a toda reforma, que el tiempo yace muerto en el pasado..., hoy podemos considerar la función de la investigación histórica como aquella que explica, y por consiguiente esclarece, la presión que debe ejercer el pasado sobre el presente, y el presente sobre el futuro. Hoy estudiamos el ayer para que el ayer no paralice el hoy, y para que el hoy no pueda paralizar el mañana». En concreto, si merece la pena estudiar cuáles son los fundamentos ideológicos del sistema municipal sobre que vivimos, aparte del interés intrínseco del tema como simple ejercitación histórica, que como tal no nos atañaría a los juristas, es sobre todo para intentar liberarnos de la presión que tales fundamentos siguen hoy tácitamente ejerciendo sobre nosotros, quedando en disposición de repensar por nuestra propia cuenta el tema municipal desde nuestra incambiable perspectiva y desde nuestras insoslayables necesidades. La recurrencia a los principios puede tener aquí, por consiguiente, una finalidad purificadora y liberadora.

II

La idea esencial del sistema municipal francés es la que se expresa en el principio del *pouvoir municipal*. Esta idea viene de la fisiocracia y concretamente de Turgot, cuya *Mémoire sur les Municipalités*, 1775, puede considerarse como el acta de nacimiento del municipalismo nuevo. De aquí pasa a la Asamblea Constituyente, que formula solemnemente el principio en su Decreto de 14 de diciembre de 1789, y tras la importante reforma napoleónica va a encontrar su expresión definitiva en la gran corriente del liberalismo doctrinario de la Restauración, que concluye por darle figura institucional definitiva, una vez que con la Monarquía de julio este gran grupo se apropia del Poder, con las Leyes municipales de 1831 y 1837. Tras de este momento, el sistema únicamente evoluciona en cuanto a la composición democrática de sus miembros, pero su figura estructural está ya prácticamente completa y acabada hasta hoy mismo.

La significación del principio del *pouvoir municipal*, o bien se ha restringido convencionalmente a aspectos parciales del mismo, o bien se ha olvidado del todo, pura y simplemente, que es lo que ha ocurrido precisamente en Francia. La profundidad y sutileza del famoso principio, hace difícil una esquematización del mismo, que no obstante estamos forzados a presentar aquí, no sin formular previamente reservas sobre los elementales riesgos del intento.

Lo que inicialmente quiere decir la expresión *pouvoir municipal* es que se trata de un poder originario y exclusivo del Municipio, del que éste es titular propio en cuanto tal, sin necesidad de legitimarse en una atribución por el Estado. Se alude así indudablemente al carácter «natural» del Municipio (una clara herencia del «iusnaturalismo» fisiocrático), en cuanto que se trata de una comunidad que antes de cualquier regulación estatal cuenta ya con su propia titularidad de poder.

Ahora bien, la cuestión, contra lo que suele creerse, no se acaba aquí, sino que propiamente comienza ahora, ya que es menester explicar cómo tal concepción ha podido establecerse en el seno de un Estado edificado de arriba a abajo sobre el dogma de la soberanía de la *volonté générale*, con su interdicción de poderes propios y de situaciones exentas, y de un Estado, además, construido administrativamente sobre el esquema de la centralización y jurídicamente sobre la idea de la total estatalización del Derecho, sobre el positivismo legalista. Es precisamente este impresionante conjunto de contradicciones lo que alcanza a dar todo su relieve y significación propios al principio del *pouvoir municipal*.

Toda la concepción del *pouvoir municipal* parte de la idea asociativa o asociacionista del Municipio, que explica éste como una asociación de vecinos, idea con raíces claras en las concepciones municipales medievales se adopta inmediatamente de la concepción social pactista propia del XVIII, como sería fácil demostrar. Como en toda asociación, sus miembros se convienen a propósito de determinados «asuntos comunes», que aquí son los propios del hecho de la convivencia y fundamentalmente

la ayuda mutua. Estos asuntos propios de la asociación vecinal son «privativos», «exclusivos» de ella, porque sólo a sus miembros tocan, con exclusión de cualquier otro ciudadano. De aquí se concluirá, con plena consecuencia, algo esencial para esta concepción del Municipio, y que hoy tanto nos sorprende, su carácter de sociedad o persona privada, que a su vez postula su regulación por el Derecho civil y no por el Derecho público. Es privada la sociedad municipal, porque los asuntos alrededor de los cuales se constituye son asuntos propios y privativos de sus miembros, que no afectan como tales a la comunidad política y sobre los cuales ésta no presenta exigencia alguna. De aquí arrancará jurídicamente la calificación de los agentes municipales como «mandatarios» civiles de sus vecinos y no como agentes públicos, la exclusión de los mismos por ello de la «garantía» procesal que sólo a los agentes públicos alcanzaba de no ser perseguidos criminalmente sin autorización administrativa, la calificación de los «actos municipales» como actos civiles y no como actos administrativos, la atracción general de los Tribunales ordinarios para entender de los asuntos municipales, por diferencia de lo que ocurre con la Administración del Estado, la exclusión de los contratos municipales de la categoría de los contratos administrativos, la calificación de la responsabilidad por daños como una responsabilidad de Derecho civil, etc., etc., peculiaridades todas del Derecho municipal que perduran por lo menos hasta entrado este siglo en los países latinos y de las que aún suele persistir alguna huella pintoresca y más o menos efectiva en nuestros Derechos actuales.

Resulta paradójico que una doctrina llamada a la reivindicación de las «libertades locales», reivindicación que en efecto alcanzan, la Asamblea Constituyente por relación a la situación absolutista, los liberales doctrinarios por relación al sistema napoleónico, resulta paradójico que esta doctrina opere con una idea que hoy nos parece tan rebajada de la institución municipal. Pero ocurre que esa concepción del Municipio como ente privado se funcionaliza políticamente en un sentido análogo a lo que ocurre con la libertad privada: sin perjuicio de que el con-

tenido de la libertad sea precisamente «privado», su respeto hace de ella una verdadera libertad «política», por lo mismo que se impone al Estado y que él la ampara; del mismo modo el *pouvoir municipal* (poder doméstico, privado, cuasi-familiar), accede al nivel político al imponerse al Estado el formal respeto de su existencia y de su ámbito propios.

Esta exigencia de respeto estatal del libre desenvolvimiento *in suo ordine* del *pouvoir municipal*, es la cifra misma del municipalismo de este signo, y se justifica en una apología de la excelencia de un ámbito de vida social libre del Estado, que alcanza su expresión más alta con la inclusión del *pouvoir municipal* dentro de la doctrina de la división de los poderes (que propone Benjamín Constant), lo que implica su independencia respecto de los otros poderes propiamente estatales. Queda justificada así la traslación a la teoría general del Estado del principio de la libertad comunal, entendida como un derivado y un complemento de la libertad personal, como un postulado más, en definitiva, del dogma central de la concepción política del XIX, la separación entre Sociedad y Estado.

Se ve ahora que, según esta perspectiva, el carácter privado y apolítico —o pre-político— del Municipio, según la doctrina que examinamos, era precisamente una exigencia para poder reconocerle autonomía, pues así como el dogma de la «voluntad general» excluía *a radice* la posibilidad de genuinas autonomías políticas, o entregadas a sujetos u organizaciones parciales de carácter político (*sociétés particulières*, en el sentido del *Contrat social*), así también la idea básica de la separación entre Estado y Sociedad no sólo permitía, sino que enérgicamente postulaba una autonomía de carácter privado y social. La calificación del Municipio como ente privado, no es así un capricho de la doctrina del *pouvoir municipal*, o una peculiaridad puramente pintoresca de la misma, sino precisamente su propio soporte y fundamento.

Todo ello fuerza a mantener con todo rigor los límites de esta sutil y curiosa construcción, y en concreto su postulado básico, la idea de los «intereses privativos» de la sociedad co-

munal. El Municipio como tal no puede tocar el mundo de los «intereses generales» que es propio del orden político y del Estado. La partición nítida entre intereses generales e intereses privativos es la base misma del municipalismo de tipo francés, sobre todo desde que la trágica experiencia revolucionaria hizo fracasar el intento (que formuló el Decreto de Municipalidades de 14 de diciembre de 1789), de situar en los propios Municipios, aunque fuese por delegación del Estado, la gestión de los intereses generales. La decisiva reforma napoleónica, primariamente orientada contra todo autonomismo local, concluyó alineándose curiosamente en la tendencia teórica del *pouvoir municipal*, como la Monarquía doctrinaria concluirá demostrando, puesto que implicó sobre todo extraer definitivamente el orbe de los «intereses generales» del ámbito de funciones propias o delegadas (en la terminología del Decreto de 1789, artículo 49) de los entes locales, asignando su gestión a una organización territorial paralela, la Administración periférica, que está representada por el eje básico Prefecto-Subprefecto-Alcalde; es cierto que estos tres agentes son simultáneamente órganos de los entes locales propios de sus circunscripciones respectivas, pero esto no es más que una técnica de unión personal de funciones que no hace confundir en modo alguno las que ejercen como tales órganos encargados de los «intereses privativos» propios de dichos entes, con las que cumplen como agentes jerarquizados del Estado en la gestión de los «intereses generales».

De este modo, quedan esencial, constitutiva y exclusivamente ordenados los entes locales al ámbito de sus «intereses privativos». Queda por ver cuáles pueden ser éstos. Por de pronto, resulta de este planteamiento teórico una consecuencia decisiva para la suerte del régimen municipal de tipo francés: allí donde hay una ley con regulaciones materiales, su ejecución pertenece al ámbito de los «intereses generales», porque es la ley precisamente el instrumento por excelencia, según las concepciones dominantes, de hacer valer «lo general», la expresión misma de «lo político» y del Estado; todo el proceso de

ejecución de las «leyes generales» sobre el territorio se atribuye íntegro al orden jerárquico estatal de la Administración periférica, con exclusión del orden autonomista de la Administración local. Consecuencia tan importante sirve aún para exacerbar la separación radical entre Estado y Municipio y para concluir centrando éste, en efecto, sobre un orden doméstico y subalterno de funciones.

° La fórmula que expresa los contenidos «propios del poder municipal», el mundo de los «intereses privativos», resultará así muy simple y extremadamente reducida. Uno de los más importantes teorizadores del principio, el gran doctrinario Royer Collard, partiendo justamente de la concepción asociativa del Municipio, expresará así el ámbito propio del mismo:

«Partout où il y a un certain nombre d'habitations voisines, il y a des intérêts communs de sûreté, de commodité, de salubrité, souvent de propriété. Ce sont ces intérêts, *entièrement distincts* des intérêts généraux, qui forment la commune.»

En esta fórmula se encierra verdaderamente toda la concepción del Municipio de tipo francés. Un jurista del círculo de Royer Collard, Herion de Pansey, esquematizará aún más esta fórmula de las funciones municipales privativas: está, por una parte, la administración del patrimonio municipal, concebido (desde la idea asociativa del ente) como un patrimonio común de los vecinos; y en segundo y último lugar *la police municipal*, que se concreta a su vez en esta expresión formularia:

«Écarter de l'habitation commune tout ce qui pourroit la rendre peu sûre, incommode et malsaine.»

Son exactamente estas fórmulas, más o menos desarrolladas en listas de engañosa extensión, las que plasman en la Ley municipal de 1837 y las que tras leves retoques, apenas efectivos más que en la democratización de los órganos municipales, permanecen en pie en la propia Francia y en los países que de ella recibieron el sistema.

III

He ahí cómo una construcción teórica tan sutil y jugosa, tan admirable por la finura y complejidad de los elementos conjugados, viene a conducir a un resultado que, si fué sin duda importante y aún fundamental en su tiempo, cuando se trataba de rescatar la vida municipal del total naufragio en que la había sumido el absolutismo, nos deja hoy con el ánimo completamente frío. Más que a sus elementos positivos, somos sensibles hoy a sus drásticas y convencionales limitaciones, que reducen el Municipio a un papel doméstico y apenas, en efecto, político, que cortan y hacen imposible prácticamente toda técnica de articulación que no sea la de la tutela (otra técnica del Derecho privado) entre su autonomía y el papel directivo del Estado, que fuerza, en fin, a erigir un duplicado de la organización territorial con la Administración periférica del Estado sobre base jerárquica, lo que implica eliminar el concurso de las poblaciones en la gestión de los servicios verdaderamente substanciales e importantes para la colectividad. Lo que se formuló con el ánimo de una reivindicación de la vida municipal, concluiría siendo un rígido dogal que impide su expansión y desenvolvimiento, y el carácter absoluto de los dogmas en que se apoya explica bien porqué ha determinado esa rigidez de nuestras estructuras localistas que comencé observando.

Si verdaderamente la ya visible unidad europea ha de potenciar un nuevo y enérgico localismo, es fuerza repensar originalmente, a lo menos nosotros, los países tributarios del sistema del *pouvoir municipal*, los fundamentos mismos del Municipio y de sus posibilidades políticas, para escapar a la rigidez de una construcción teórica e institucional que ha venido ahogando entre nosotros, en mayor o menor medida, muchas de las mejores posibilidades de una vida local profunda. Ello queda, naturalmente, fuera del alcance de esta comunicación, y, sin duda también, del alcance de las modestas fuerzas de su autor.