

Autogobierno y centralismo en los orígenes del Régimen local francés

352.072.1 (44)

por
JOSE ANTONIO MANZANEDO MATEOS

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. IGUALDAD ANTE LA LEY, PRESUNTA CENTRALIZACION Y EFECTIVA DESCENTRALIZACION.—III. DESCENTRALIZACION Y UNIFORMISMO EN EL REGIMEN LOCAL REVOLUCIONARIO: 1. DESCRIPCIÓN DE LAS NUEVAS ESTRUCTURAS. 2. UNIFORMISMO DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES. 3. LA DESCENTRALIZACIÓN.—IV. COMO SOBREVINO LA CENTRALIZACION.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

En la víspera de la Revolución francesa TURGOT opone a la sociedad estamental un régimen local basado en el principio de autonomía; es decir, en la vinculación de los ciudadanos por un «interés común visible y evidente, por la necesidad de conocer ese interés, de deliberar sobre él y de conformarse a él». «Esta administración relativa al territorio debe ser encomendada a los que viven en el lugar y a nadie mejor que a ellos».

En estas breves líneas quedaba expreso «el principio básico de la autonomía local, en el sentido de autogobierno» y los siguientes elementos estructurales del sistema:

- a) un grupo social coherente
- b) cuya cohesión deriva de un interés en el que todos son partícipes;
- c) poder para adoptar resoluciones en las materias com-

prendidas en ese interés colectivo; para «decidir sobre sus propios intereses»;

d) relevancia pública y garantía estatal para esas resoluciones;

e) efectos descentralizadores;

f) efectos democratizadores.

Aplicando cada uno de estos elementos en su contexto histórico resultaba que:

— El grupo social coherente va a ser el Municipio concebido como «entidad natural», y más sustancialmente una clase aristocrática local que provee de funcionarios honoríficos al aparato administrativo puesto a su disposición.

— La autonomía va a traducirse en la definición de un *pouvoir municipale* inherente y en el reconocimiento de que los interesados pueden adoptar decisiones, con relevancia y garantía pública, dentro de ese ámbito.

— Los efectos descentralizadores consistirán en alejar al Estado de cuestiones domésticas relativas a la administración de los pueblos, reservándose una función de control superior.

— Los efectos democratizadores se obtienen en virtud del principio de que «sólo a los habitantes del lugar corresponde el gobierno del mismo», por lo que «decidiendo en sus propias cosas» asumen la plena responsabilidad de sus actos (1).

Este planteamiento de la autonomía local inspiró las últimas reformas de Luis XVI (2), pero no conseguirá vigencia social hasta la Revolución francesa, que organiza la constitución de Corporaciones locales *par voie d'élection* y les atribuye dos tipos de funciones: «unas propias al poder municipal y otras de la

(1) GARCÍA DE ENTERRÍA, «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», *Revista de Administración Pública*, núm. 33 (1960), págs. 86, 87 y 88; notas 18 y 104.

(2) R. HERR (*Tocqueville and the Old Regime*, Princeton University Press, 1962, página 60) recuerda que en 1787 se crearon en Francia Asambleas provinciales dotadas de poderes superiores a los del Intendente, como primer paso para una reforma más amplia del régimen local. El espíritu reformista alcanzó incluso otros sectores de la vida nacional, pero su fracaso era inevitable dado el contexto estructural de aquella sociedad; así, por ejemplo, el autogobierno local tan sólo sirvió para destacar con mayor crudeza las consecuencias privilegiadas del sistema feudal.

Administración general del Estado y por ella delegadas en los Municipios» (3).

Así nos encontramos, como señala GARCÍA DE ENTERRÍA, «con toda claridad ante la construcción de la *autonomía* municipal» y ante uno de sus primeros obstáculos: la interposición de cuerpos mediadores entre Estado y ciudadano venía proscrita en la democracia directa de ROUSSEAU; la solución del conflicto planteado por los «cuerpos intermedios» tan sólo admitía una vía de *generalización* y *uniformismo*, técnicas «que justamente siguió con toda fidelidad la legislación municipal revolucionaria» (4).

A la luz de esta exposición queda diseñado el objeto de este trabajo consistente en analizar:

- a) cómo se organizó la autonomía local;
- b) y cómo se compensó mediante técnicas de generalidad y uniformismo;

c) para llegar a la conclusión de que ha existido, y aún permanece, una inadecuada correlación entre centralización administrativa y uniformismo estructural, entre el principio revolucionario de igualdad ante la ley y centralización administrativa, y que, por ello, la centralización administrativa no fue en forma alguna prohijada por la ideología revolucionaria. *La lucha contra los privilegios, igualdad ante la ley y su excepción en beneficio de las funciones y agentes de la soberanía.*

La amplia problemática de la Revolución francesa encuentra uno de sus elementos esenciales en el rechazo de la odiada institución del privilegio (5) que, como técnica jurídica de origen medieval, implicaba la definición de ámbitos exentos al Derecho

(3) Decreto de la Asamblea Constituyente de 14 de diciembre de 1789.

(4) GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, págs. 103 y 106 en nota.

(5) En una interpretación global la Revolución de 1789 se originaría en el hecho de que «la estructura tradicional de la nación no correspondía ya a la relación de fuerzas económicas y sociales», «las leyes e instituciones no correspondían ya a la nueva ideología» y «del antagonismo de clases, de estas contradicciones múltiples» emergería el fenómeno revolucionario. (A. SOBLOU, *Historia de la Revolución francesa*, Buenos Aires, 1964, pág. 9).

Pero concretamente lo que interesa destacar es que «la sociedad del Antiguo Régimen, de esencia aristocrática, sigue fundándose en el privilegio» (A. SOBLOU, *ob. cit.*, pág. 10) y contra esta situación va a reaccionar la Asamblea Nacional.

común y comportaba una derogación singular de la norma en beneficio de personas, cosas o lugares determinados (6).

A lo largo del siglo XVIII el privilegio llegó a concitar una repulsa tan amplia que TOCQUEVILLE afirmaba ser aspiración general, en la última etapa del Antiguo Régimen, obtener leyes generales a las cuales no pudiera oponerse privilegio particular (7).

Dicha repulsa del privilegio respondía a tres tipos de argumentos:

a) Políticos: el privilegio aparece como excepción a la idea básica de comunidad en la que por naturaleza reside el poder político (8), pues el privilegio, como ley singular, no se dirige a la comunidad, sino a sujetos—u objetos o territorios—determinados específicamente.

b) Sociales: el privilegio ampara el injusto dominio de una clase social determinada—la aristocracia feudal y el alto clero—en perjuicio de las clases sociales que van a protagonizar la Revolución (9).

c) Administrativos: los privilegios que conservaban los países integrados en la Corona francesa fueron utilizados como freno de la obra centralizadora del Despotismo Ilustrado (10). HECKSCHER (11) ha conectado lúcidamente el intento unificador del mercantilismo con la obra jurídica de la Revolución francesa en la siguiente forma: el mercantilismo fue ante todo un sistema unificador que tendía principalmente a imponer los objetivos del

(6) Para las bases civiles del privilegio, F. DE CASTRO, *Derecho civil de España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, pág. 113. En Derecho canónico, EICHMANN, *Manual de Derecho eclesiástico*, Barcelona, 1931, pág. 68.

(7) A. DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Gallimard, París, 1962, págs. 232, 255.

(8) E. GALÁN, *Ius naturae*, Madrid, 1955, págs. 496, 55.

(9) Este es el poderoso fermento ideológico del *Discours sur l'inégalité parmi les hommes*, de ROUSSEAU, cuyos acentos premarxistas han sido destacados por ENGELS en el *Anti-Dühring*. G. H. SABINE, *Historia de la teoría política*, 3.ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1965, pág. 428; también L. P. CRESPO en la introducción (pág. 9) al *Discurso sobre el origen y fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, Ed. Península, Barcelona, 1970, y págs. 19, 71, 79, 82, 84, 86 del texto.

(10) Francia—dirá MIRABEAU—es un «conglomerado inconstituido de pueblos desunidos». (Citado por A. SOBOL, *ob. cit.*, pág. 31).

(11) *La época mercantilista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1943, páginas 440 y sigs. y pág. 6.

Estado en el campo económico; esta finalidad fue en gran medida truncada por la oposición de los antiguos privilegios reconocidos a los «países de estados» (12) que habían sido integrados en la Corona francesa; por ello el mercantilismo legó a sus sucesores, sin realizar, una gran parte de su programa de unificación, hasta el punto de que los revolucionarios de 1789 actuaron como «al-baceas del mercantilismo» (13).

Este proceso ideológico del privilegio encontró un portavoz excepcional en SIEYES, cuyo *Ensayo sobre los privilegios* es definitivo.

SIEYES afirma tajantemente: «lo que constituye el privilegio es el estar fuera del Derecho común» y, en consecuencia, el privilegio singular se opone a la comunidad, «todos los privilegios son, pues, por su propia naturaleza injustos, odiosos y están en contradicción con el fin supremo de toda sociedad política» (14).

De este auto de fe global sólo escapa un tipo de privilegios: los que responden a la «superioridad legal entre los gobernantes y los gobernados», porque «es real y necesaria», «es una superioridad de funciones y no de personas», «la única jerarquía necesaria, ya lo hemos dicho, se establece entre los agentes de la soberanía; es ahí donde resulta precisa una graduación de poderes, donde se encuentran las relaciones de inferior a superior, porque la máquina pública no puede moverse más que mediante esta correspondencia. Fuera de ella no hay más que ciudadanos iguales ante la ley» (15).

(12) Como es sabido, en el Antiguo Régimen se denominaban *pays d'états* a las Provincias gobernadas por sus estados provinciales integrados por representantes de los tres estados, por oposición a los *pays d'élection* regidos por funcionarios reales (*élus*) investidos de atribuciones administrativas y judiciales.

(13) HECKSCHER, *ob. cit.*, pág. 440. El 30 de octubre de 1790 la Asamblea Nacional abolió de un plumazo todos los portazgos interiores. Un diputado expresó que incluso el despotismo de la monarquía absoluta había respetado los privilegios de su Región que ahora quedaban suprimidos, pero fue acallado a los gritos de «basta de Provincias, basta de privilegios». Esto es precisamente lo que COLBERT no había podido realizar en su tiempo.

(14) *Ensayo sobre los privilegios*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1950, páginas 22 y 25. «Los derechos de los ciudadanos lo son todo; los privilegios lo dañan todo y no resarcen nada», pág. 41.

(15) SIEYES, *Ensayo...*, *cit.*, págs. 40 y 43.

Fruto directo de la ideología que SIEYES supo concretar sistemáticamente es:

a) El artículo I de la *Declaración de Derechos* (16): los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las diferencias cívicas, sin embargo, pueden únicamente fundarse en la utilidad pública (17).

Conectando este artículo I con su fuente ideológica, que es el *Ensayo sobre los privilegios*, de SIEYES, obtenemos una importante conclusión: hay en él una consagración del principio general de igualdad ante la ley, pero también hay una trascendental excepción legitimada en la «utilidad pública»; tal excepción se organiza en beneficio de la «máquina pública», de la «superioridad de funciones» inherentes al ejercicio de la soberanía, e incluso de los «agentes de la soberanía»; en consecuencia, no sólo se excluye a tales agentes, sino además a las propias funciones.

La singularidad de régimen jurídico para estos agentes y funciones ya era institución arraigada en el Antiguo Régimen francés; la Revolución se limitó a respetarla como excepción al principio general de igualdad ante la ley.

Consecuencia obvia de este sistema fue la supresión de los derechos estamentales—singulares—reconocidos anteriormente a determinadas *personas* y, en virtud de su excepción, el germen del Derecho administrativo como un nuevo Derecho estamen-

(16) De 5 de octubre de 1789; recordemos que esa es la fecha en la que el pueblo de París—impulsado por la «Resolución del distrito de los Cordeleros»—marcha sobre Versalles. Al día siguiente la Corte y la Asamblea Nacional se trasladan de Versalles a París. A partir de entonces la Asamblea entra en contacto con el pueblo de París, lo que tendrá consecuencias inmensas. (A. SOBOL, *op. cit.*, página 81).

(17) La Declaración Universal de Derechos del Hombre—de las Naciones Unidas—establece en su artículo 1.º: «Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y en derechos...», y es un exponente de la dimensión universal alcanzada por el texto revolucionario.

La bibliografía sobre el principio de igualdad puede consultarse en el número 24 de la *Revista de Administración Pública*, nota 52 de «El precedente administrativo», de ORTIZ DÍAZ; también ENTRENA CUESTA, R., «El principio de igualdad ante la ley y su aplicación en el Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 65, págs. 63 a 74.

tal (18). La ley «es la misma para todos» (19), salvo para el ejercicio de funciones de soberanía (20).

b) La abolición de los derechos feudales por la Asamblea Nacional en la noche del 4 de agosto de 1789 (21).

c) La abolición del régimen gremial en la Ley de 17 de febrero de 1791, con supresión de los derechos estamentales reconocidos anteriormente a determinadas *corporaciones* (22), ya

(18) La concepción de Derecho administrativo como Derecho estamental (GARCÍA DE ENTERRÍA, «Verso un concetto di Diritto amministrativo come Diritto statutario», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1960, año X, núm. 2-3, págs. 317 a 342) reposa sobre dos notas: la singularidad de régimen jurídico, cuya consagración acabamos de describir, y la referencia a una nota subjetiva, que se obtendría cuando la Escuela alemana del Derecho público aplicase al Estado la técnica de la personalidad jurídica.

(19) Artículo VI de la Declaración de Derechos. Además, este artículo establece que todos los ciudadanos tienen igual acceso a los cargos públicos según su capacidad, y el artículo XIII dispone la división igualitaria de las contribuciones en razón de los bienes. Como expresa SÁNCHEZ AGESTA, «tras cada uno de estos preceptos se lee claramente la condenación de un privilegio». (*Derecho constitucional comparado*, 2.ª ed., Editora Nacional, Madrid, 1965, pág. 252).

(20) El principio de igualdad formulado por la Asamblea Nacional fue superado rápidamente por los sectores más evolucionados; así el «Manifiesto de los Iguales»—mayo de 1796—afirma: «¡Igualdad! primera necesidad natural, primer derecho del hombre y base de una sociedad legítima», y a continuación pronostica que «la Revolución francesa es precursora de otra revolución más grande y eficaz que será la última», repudiando expresamente la mera igualdad formal: «¿Qué queremos además de la igualdad ante la ley? Queremos la igualdad no meramente inscrita en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, sino dentro de nuestras casas...».

(21) Las decisiones de la noche del 4 de agosto de 1789, en abjuración entusiasta de los privilegios feudales, fueron tomadas sin redacción; al darles forma se introdujo la trascendental distinción entre derechos personales que se abolían y derechos sobre la tierra que se declaraban indemnizables. A pesar de estas reservas, los resultados de esa sesión de la Asamblea—sancionados por Decretos de 5 y 11 de agosto—comportan ya la igualdad teórica ante la ley con destrucción del Antiguo Régimen y del feudalismo.

La abolición definitiva de los derechos feudales es en definitiva la obra de la Convención que por Ley de 17 de julio de 1793 completó esta obra aboliendo sin indemnización los derechos feudales. (SOBOUL, *ob. cit.*, págs. 76, 77 y 163).

MARAT, desde el *Ami du Peuple* (número XI, de 21 de septiembre de 1789), indica que los derechos sacrificados en la célebre noche ya estaban implícita o expresamente abolidos en el proyecto de Constitución que la Asamblea preparaba, lo que modula sustancialmente el «impulso generoso» y el «entusiasmo» de la propia nobleza que proponía su renuncia.

(22) La Ley de 17 de febrero de 1791 declaró: «Desde primero de abril próximo toda persona es libre para establecer cualquier contrato y ejercer cualquier profesión, arte u ocupación que desee». Su complemento es la Ley LE CHAPÉLIER, de 14 de junio siguiente, por la que se prohíben cofradías obreras y huelgas. Así, en nombre de la libertad, se niega a los obreros el derecho de asociación y «el

que la soberanía nacional no admite fragmentación y sólo puede ejercerse en virtud de delegación expresa.

d) La sustitución de las Provincias del Antiguo Régimen por una división territorial uniforme, en diciembre de 1789, con derogación de los derechos estamentales reconocidos anteriormente a *territorios* determinados.

En suma, la aspiración unánime de obtener leyes generales a las cuales no pudiera oponerse privilegio particular se concreta en la lucha contra el privilegio que a su vez se instrumenta por la Asamblea Nacional en un «desmoche implacable de privilegios» (23) suprimiendo los derechos estamentales reconocidos a personas, corporaciones y territorios; así lo reconoció expresamente el preámbulo de la Constitución revolucionaria de 1791. Por nuestra parte añadiremos que de ese desmoche se exceptuó el ejercicio de la soberanía, constituyendo la raíz germinal del futuro Derecho administrativo.

II. IGUALDAD ANTE LA LEY, PRESUNTA CENTRALIZACION Y EFECTIVA DESCENTRALIZACION

Una vez descrita la obra de la Asamblea Nacional llega el momento de rectificar la tesis bien conocida según la cual el principio de igualdad ante la ley condujo a la centralización administrativa.

Esta secuencia igualdad-centralización fue establecida por TOCQUEVILLE, quien conectó la derogación de los privilegios feudales con el régimen centralizado, al mantener que la revolución democrática, al destruir las instituciones del Antiguo Régimen, consolidó la obra centralizadora iniciada por Luis XIV; supri-

reinado de la burguesía comienza con el desarme de los trabajadores». (A. SOBOUL, *ob. cit.*, pág. 101).

Ambas leyes se basan en el artículo III de la Declaración de Derechos—la soberanía pertenece a la Nación y ningún cuerpo la ejerce sin expresa delegación—y en la teoría de ROUSSEAU sobre la prelación de la sociedad general sobre las asociaciones particulares. (LEVASSEUR, *Histoire des classes ouvrières en France*, volumen I, pág. 291).

(23) SÁNCHEZ AGESTA, *Derecho constitucional...*, cit., pág. 255. Además destaca cómo dado el carácter de «privilegios de grupos» que tenían gran parte de estos privilegios se explica el orden individualista nacido de la Revolución.

mida la aristocracia se corre hacia la centralización, pues todos los poderes «tienden naturalmente hacia la unidad». Así la Revolución francesa reforzó la centralización del Antiguo Régimen hasta el punto de que pudo tomársela como una de sus obras (24).

TOCQUEVILLE, como MONTESQUIEU, es un noble nostálgico (25) plenamente imbuido de la función histórica de la nobleza como elemento moderador tanto de los excesos del pueblo

(24) Así en *L'Ancien Régime...*, cit., págs. 98, 131 y 132, se incluyen los siguientes pasajes, que, reiteradamente citados, exponen el núcleo central de su tesis:

«J'ai entendu jadis un orateur... qui disait en parlant de la centralisation administrative: "cette belle conquête de la Révolution que l'Europe nous envie". Je veux bien que la centralisation soit une belle conquête, je consens à ce que l'Europe nous l'envie, mais je soutiens que ce n'est point une conquête de la Révolution. C'est, au contraire, un produit de l'Ancien Régime, et, j'ajouterai, la seule portion de la constitution politique de l'Ancien Régime qui ait survécu à la Révolution, parce que c'était la seule qui put s'accommoder de l'état social nouveau que cette Révolution a créée».

«Si l'on me demande comment cette portion de l'Ancien Régime a pu être ainsi transportée *tout d'une pièce* dans la société nouvelle et s'y incorporer, je répondrai que si la centralisation n'a point péri dans la Révolution c'est qu'elle était elle-même le commencement de cette Révolution et son signe; et j'ajouterai que *quand un peuple a détruit dans son sein l'aristocratie, il court vers la centralisation*».

R. HERR (*ob. cit.*, pág. 50) matiza que para TOCQUEVILLE la monarquía del Antiguo Régimen al destruir los «poderes intermedios» eliminó las instituciones básicas para una garantía democrática, y entre esos poderes intermedios figuran tanto los privilegios señoriales de la nobleza como las libertades comunales. En este sentido la tesis de TOCQUEVILLE tan sólo sería admisible en cuanto a las libertades comunales. Pero los privilegios nobiliarios en forma alguna pueden calificarse como «poder intermedio» a efectos de moderar el absolutismo, como ha demostrado concluyentemente ALTHUSSER en *Montesquieu, la política y la historia*, Ciencia Nueva, Madrid, 1968, págs. 92 y sigs. Esta imagen corresponde a un verdadero «malentendido histórico», pues es «evidente que el rey de la monarquía absoluta representaba los intereses generales del feudalismo» (pág. 98).

(25) J. C. LAMBERTI, *La notion d'individualisme chez Tocqueville*, P. U. F., París, 1970; en el prólogo J. V. CHEVALIER clasifica a TOCQUEVILLE como «aristócrata en su corazón, demócrata solamente por cabeza y razón» (págs. 7 y 22). El mismo confesaba: «Tengo por las instituciones democráticas un gusto cerebral, pero yo soy aristócrata por instinto; es decir, desprecio y temo a la multitud. Amo con pasión la legalidad, el respeto de los derechos, pero no la democracia».

Esta contradicción se organiza técnicamente en su sistema merced a la tesis de la «soberanía popular limitada»; con ella en la mente, expresa: «Tengo por impía y detestable la máxima de que en materia de gobierno la mayoría de un pueblo tiene derecho a todo», pese a lo cual es indudable que se localiza «en la voluntad de la mayoría el origen de todos los poderes».

Por su parte, R. HERR (*ob. cit.*, págs. 42, 65, 66, 78, 96) destaca la importancia que en la obra de TOCQUEVILLE tienen los antecedentes familiares nobiliarios, hasta el punto de afirmar que la oposición entre aristocracia y democracia constituye «clave estructural de su obra».

como de los provenientes de la Corona. Como la Revolución ha osado imprudentemente tocar la clave de bóveda del equilibrio político, destruyendo las funciones rectoras de la aristocracia, encuentra su justo castigo en la centralización. La igualdad ante la ley conduce inexorablemente a una centralización más dura que la existente en el Antiguo Régimen, pues ya no existe el elemento moderador que la nobleza representaba.

Esta concepción, integralmente clasista, quedaba sin embargo encubierta bajo una aparente etiqueta jurídica a través de la correlación entre igualdad ante la ley y centralización: al admitir el principio de igualdad ante la ley, como constitutivo social, necesariamente se concluye en la centralización de todas las desigualdades en la instancia superior del Estado; consagrada la igualdad como fórmula social única, la centralización no sólo continúa, sino que se exacerba (26).

La doctrina posterior, fascinada por la simplicidad del análisis, lo ha admitido con generalidad no desprovista de significativas discrepancias (27).

(26) No obstante, en el pensamiento contradictorio de TOCQUEVILLE puede encontrarse algún atisbo de matización tendente a separar la secuencia igualdad-centralización, imputando la primera a los revolucionarios y la segunda a Napoleón. Así, J. C. LAMBERTI, *ob. cit.*, pág. 16, recoge la siguiente carta de TOCQUEVILLE, relativa a la obra de 1789: «Se rompieron de un solo golpe otras leyes, obra reciente del poder real que habían privado a la nación de su libre disfrute y habían puesto al lado de cada francés el Gobierno, como su preceptor, tutor y, en caso de necesidad, opresor... Pero cuando esa *generación vigorosa que inició la Revolución* fue destruida o debilitada; cuando siguiendo el curso natural de estos sucesos el amor a la libertad se desanimó y amorteció en medio de la anarquía y de la dictadura popular, la *nación perdida comenzó a buscar a ciegas un amo*; el *gobierno absoluto* encontró para renacer facilidades prodigiosas que descubrió sin esfuerzo el genio que iba a ser a la vez continuador de la Revolución y su destructor».

También R. HERR, *ob. cit.*, pág. 86, recoge un pasaje de *L'Ancien Régime...* donde al referirse a la centralización TOCQUEVILLE indica: «Los primeros esfuerzos de la Revolución *destruyeron* esta gran institución de la Monarquía».

(27) En efecto, frente a la versión usual y simplista de que el «desmoche de privilegios» condujo a la centralización, HAURIU, cautelosamente, se limitó a señalar que «la Administración pública ha sucedido a las clases privilegiadas del Antiguo Régimen y ha heredado por lo mismo sus prerrogativas».

Se describe un fenómeno sucesorio pero sin llegar a pronunciarse sobre la pretendida secuencia igualdad-centralización. Para el decano de Toulouse las desigualdades quedan anuladas en la instancia superior del Estado, pero de ello no llega a deducir como exigencia forzosa la unificación de poderes dispersos en el seno de una Administración centralizada. Sobre este tema, GARCÍA DE ENTERRÍA, «La

Tanto la simplicidad aparentemente lógica de la secuencia igualdad-centralización como los intereses clasistas a los que en definitiva sirve, hacen sospechar que tanta armonía y coherencia enmascaran una interpretación errónea de las consecuencias de la igualdad ante la ley.

Esta sospecha queda confirmada al comprobar en el plano histórico que tras la consagración del principio de igualdad ante la ley, inmediatamente se estableció la descentralización más amplia que ha conocido Francia (28). Los hechos desmienten implacablemente la pretendida secuencia igualdad-centralización y son lo suficientemente importantes como para analizarlos con algún detalle.

III. DESCENTRALIZACION Y UNIFORMISMO EN EL REGIMEN LOCAL REVOLUCIONARIO

El régimen local de los Borbones, y en general del Despotismo Ilustrado, se caracterizó por su acusada centralización, coherente con los intereses políticos del sistema de gobierno personal. A través de la venta de oficios la monarquía destruye las bases democráticas del gobierno municipal y sobre sus ruinas impone una estructura de agentes monocráticos—intendentes y subdelegados—que protagonizan la dirección centralizada de los asuntos locales (29). Este régimen altamente centralizado entró en crisis

Revolución francesa y la emergencia histórica de la Administración contemporánea», *Homenaje a Pérez Serrano*, Madrid, 1959, tomo II, págs. 232 y sigs.

Como es lógico, las discrepancias más significativas proceden de la doctrina francesa y en este punto concreto proceden de LAUBADÈRE y VEDEL, entre otros, como a continuación veremos.

(28) LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 2.^a ed., L. G. D. J., París, 1957, pág. 79: «El sistema revolucionario se caracterizaba por una descentralización extremadamente amplia».

VEDEL, *Droit administratif*, P. U. F., 1968, págs. 600 y 611: «Al día siguiente de la Revolución la Constituyente fue demasiado lejos en el sentido de la descentralización».

A. SOBOWL, *ob. cit.*, pág. 92: «La descentralización más amplia sucede así a la centralización del Antiguo Régimen».

DESCHANEL, *La décentralisation*, 1895, pág. 43: «La centralización existía bajo el Antiguo Régimen; en 1789 se ensayó su destrucción para fundar el gobierno de la Provincia por la Provincia».

(29) TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime...*, cit., págs. 110, 115, 120 y 121. En Francia las libertades municipales consiguieron sobrevivir al feudalismo y hasta finales del

en los meses inmediatamente anteriores a la Revolución por efecto de la acción conjunta de la burguesía y de los parlamentos nobiliarios frente a las reformas que los ministros CALONNE, BRIENNE y NECKER pretendieron introducir en el sistema tributario para evitar la bancarrota, hasta el punto de que la Administración real quedó sustituida de hecho por estas fuerzas sociales.

Junto al elemento centralizador el régimen local del Antiguo Régimen se caracterizaba además por una división territorial altamente diversificada y compleja, dotada de privilegios singulares (30). Este pluriformismo estructural y jurídico era conse-

siglo XVII las ciudades conservaron un régimen electivo de magistraturas municipales; las elecciones desaparecen a partir de 1692 y las funciones municipales se convierten en «oficios» que la Corona vende en cada villa a algunos de sus habitantes, los cuales adquieren así el derecho a gobernar perpetuamente a todos los demás. El funesto tráfico de la venta de oficios se limitó a los locales; la monarquía no se equivocaba en este punto y no lo aplicó ni a los jueces ni a sus agentes—intendentes o subdelegados—. El gobierno local, convertido de esta forma en el «medio más seguro para cubrir déficits financieros», degeneró en una oligarquía sujeta al extraño impuesto que implicaba la reiteración periódica de la venta de oficios (durante el reinado de Luis XIV nada menos que hasta siete veces se vendieron los mismos oficios). TOCQUEVILLE afirma a este respecto: «No conozco rasgo más vergonzoso en toda la fisonomía del Antiguo Régimen».

Por otra parte, el poder del Gobierno central era más amplio que su derecho; intendentes y subdelegados intervenían en todos los negocios locales, tanto en los ínfimos como en los de gran envergadura. Hasta el último agente del Gobierno central—el subdelegado—hacía obedecer a los funcionarios municipales en sus menores caprichos, a menudo los sancionaba con multas y a veces los encerraba en prisión: «He encarcelado—decía un intendente de 1750—a algunos principales de las comunidades que murmuraban y he hecho pagar a esas comunidades determinados trabajos; con estos remedios han quedado fácilmente acallados».

Bajo el Antiguo Régimen—concluye TOCQUEVILLE—, como en nuestros días, ninguna colectividad pudo tener en Francia voluntad independiente en sus asuntos privativos, ni administraba a voluntad sus propios bienes. Entonces, como hoy, la Administración tenía a todos los franceses sujetos a tutela: «Sous l'Ancien Régime, comme de nos jours, il n'y avait ville, bourg, village, ni si petit hameau en France, hôpital, fabrique, couvent ni college, qui put avoir une volonté independante dans ses affaires particulières, ni administrer a volonté ses propres biens. Alors, comme aujourd'hui, l'Administration tenait done tous les français en tutelle».

Precisamente estas líneas han servido de expresiva introducción al Club JEAN MOULIN en su obra *Les citoyens au pouvoir*, Ed. Le Seuil, 1968.

(30) LAUBADÈRE, *ob. cit.*, pág. 78.

En cuanto a diversificación, el país está dividido en 35 Provincias; 33 *généralités* fiscales cada una de ellas bajo el mando de un intendente; 175 *grands bailliages*; 13 parlamentos; 38 *gouvernements militaires*, y 142 diócesis. «La Asamblea Constituyente sustituyó este enmarañado rompecabezas—que desafiaba la habilidad de cualquier cartógrafo—por un sistema racional, uniforme, descentralizado y representativo». (N. HAMPSON, *Historia social de la Revolución francesa*, Alianza Editorial, Madrid, 1970, pág. 152).

cuencia de los pactos, matrimonios reales y demás instrumentos a través de los cuales se había forjado por la Corona la unidad nacional; en particular el Bearn, Bretaña y Normandía mantenían con énfasis las consecuencias del régimen puramente contractual en que se basaba su obediencia a la Corona.

Esto supuesto, el régimen local organizado por la Ley de 22 de diciembre de 1789 debe interpretarse como una específica reacción contra los elementos indicados; suprimidos ya los privilegios, el nuevo régimen local destruirá la centralización y el pluriformismo estructural, adoptando un sistema *uniforme* y claramente *descentralizado*.

Hasta el momento se ha venido subrayando el primer aspecto del uniformismo estructural y desdeñado la amplia descentralización, quizá porque ésta no encajaba en la tesis tradicional de que la supresión de privilegios territoriales y la organización de Departamentos uniformes originó centralización; sin embargo, las cosas no sucedieron con tan angelical sencillez.

1. DESCRIPCIÓN DE LAS NUEVAS ESTRUCTURAS.

A partir de la igualdad general ante la ley se instaura la organización uniforme y descentralizada del régimen local sobre la única base del Departamento subdividido en distritos, cantones y comunas.

El *Departamento* no cuenta con ningún agente directo de la autoridad central, constituyendo una pequeña república, en esos nuevos niveles de organización territorial, en manos de la alta burguesía. Sus órganos son: un Consejo electivo, un Directorio de ocho miembros (designados por el Consejo) y un Procurador general síndico que activa la aplicación de las leyes y de hecho es el secretario de los servicios administrativos.

Los *distritos* tiene organización calcada de la del Departamento (Consejo, Directorio y Procurador) y función económica para la distribución de impuestos y venta de bienes nacionales.

Los *cantones* carecen de administración propia en su carácter de circunscripciones electorales y judiciales de base.

Por último, las *comunas* cuentan con un Consejo general elec-

tivo (31), un Alcalde y un Procurador también designados por elección directa, y no debe incurrirse en el error de asignar a este Alcalde revolucionario el doble carácter que posee su homónimo actual, pues estaba desprovisto de todo carácter de delegado del poder central. De entre las amplias funciones atribuidas a las comunas (32) merece especial relieve su poder para requerir y organizar la «Guardia Nacional» por cuanto supone que el régimen local revolucionario se basaba en una democracia civil, censitaria y burguesa, respaldada y garantizada por una democracia militar de igual carácter burgués. La «Guardia Nacional» debe interpretarse como organización clasista al servicio de los intereses revolucionarios en el ámbito local. La ruptura del monopolio de las armas por el Ejército y su atribución a una fuerza disciplinada dependiente de las nuevas circunscripciones locales tuvo un trascendente significado de garantía política para los principios revolucionarios y para el autogobierno local (33).

2. UNIFORMISMO DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES.

El sistema que queda descrito debe situarse en el marco de una división territorial caracterizadamente uniforme e incluso geométrica a base de ochenta Departamentos con extensión de 324 leguas cuadradas cada uno, divididos en nueve distritos, que a su vez se subdividen en nueve cantones.

(31) El sistema electivo local es de carácter censitario, así «los verdaderos accionistas de la gran empresa social» (SIEYES) son únicamente los que pagan determinada cuantía de contribuciones; este sistema censitario limitó los «ciudadanos activos» con derecho a voto a unos cuatro millones, garantizando la preponderancia política y social de la burguesía (SOBOUL, *ob. cit.*, págs. 90 y 102). Debemos destacar que en las comunas el sufragio era directo, por lo que resultaban más democráticas que los Consejos de Departamento, elegidos por sufragio de dos grados.

(32) GARCÍA DE ENTERRÍA, en «La configuración del régimen municipal francés desde la Revolución a la Restauración», *Homenaje a Jordana de Pozas*, tomo III, volumen 2, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, pág. 24, ha destacado cómo junto al *pouvoir municipale*, dogma capital del municipalismo, aparecen las funciones delegadas por la Administración del Estado.

(33) «La Guardia Nacional—tal fue el nombre con el que la milicia fue bautizada el 16 de julio (1789)—era el arma perfecta para la burguesía»; compuesta por 48.000 hombres y destinada a mantener el orden dentro de la ciudad, ofrecía en el terreno político las máximas garantías. (Norman HAMPSON, *Historia social de la Revolución francesa*, Alianza Editorial, Madrid, 1970, págs. 102, 108, 130).

La finalidad de esta operación es clara: romper prácticamente las bases territoriales de los privilegios facilitando el día en que «estando el espíritu nacional mejor formado, reunidos todos los franceses en una sola familia, no teniendo más que una sola ley y un solo modo de gobernar, abjurarán de todos los prejuicios derivados del espíritu de corporación particular y local».

Frente al despotismo del Antiguo Régimen eran necesarios cuerpos administrativos fuertes, pero el triunfo de la Revolución ha convertido a la Asamblea legislativa en garante de las libertades públicas; por ello es peligroso e innecesario organizar Departamentos que por su gran extensión puedan resistir al jefe del poder ejecutivo y no someterse a la legislatura. Los miembros de los Departamentos ya son bastante fuertes por su carácter de diputados elegidos por el pueblo, «no añadáis a esta fuerza de opinión la fuerza real de una extensión territorial masiva» (34).

En este sentido la división territorial uniforme no es operación de ilusionada inocencia y cobra significativos valores democráticos obstaculizando la potenciación de cuerpos intermedios defensores de intereses locales en perjuicio de la «sumisión a la legislatura» y al «jefe del poder ejecutivo».

De ahí a afirmar la secuencia uniformidad-centralización no hay más que un paso, que es precisamente el que no se puede dar porque toda esta división territorial iba dirigida a *desorganizar el centralismo* del Antiguo Régimen, evitando simultáneamente caer en la *anarquía provincialista* que precedió a la Revolución.

Los párrafos anteriormente comentados recogen este segundo aspecto; el Departamento no podrá en lo sucesivo adoptar posiciones obstruccionistas o de franca rebeldía frente a los representantes de la soberanía nacional; su vinculación no deriva ya

(34) THOURET, del Comité de Constitución, en su discurso de 3 de noviembre de 1789, transcrito por LEGENDRE, *L'Administration du XVIII^e siècle a nos jours*, P. U. F., 1969, págs. 33 y sigs. Del mismo discurso procede también la siguiente legitimación de la uniformidad: todo el mundo sabe qué importante es en un vasto imperio la uniformidad de la Administración para la buena vigilancia de los administradores, para facilidad de los gobernados; se requieren, pues, divisiones del territorio aproximadamente iguales y de una extensión acomodada al mejor ejercicio de los diferentes poderes. En administración es necesario estar a la eficacia real que sería inalcanzable con grandes divisiones territoriales.

de lazos medievales de carácter contractual; el régimen democrático ha privado de significado a los cuerpos intermedios que protagonizaban la resistencia a la opresión despótica.

Pero es que junto a esta perspectiva no cabe olvidar que el régimen local revolucionario es una reacción frente a la situación centralista del Antiguo Régimen; que no es un diseño abstracto, sino condicionado y reactivo frente a las realidades sufridas en la etapa anterior; que, en definitiva, la organización en Departamentos iba también dirigida a desorganizar el régimen local centralizado del Antiguo Régimen.

Así resulta del testimonio coetáneo de DAUNOU quien afirmaba, ante la Convención, que en los primeros años revolucionarios «el poder ejecutivo, que se confundió con la tiranía real, quedó cubierto por toda la desconfianza y desfavor que merecía la realeza»; por el contrario, en 1795 el poder pertenece al pueblo y no se podría proseguir sin grave riesgo en «el espíritu de 1790 cuando se trataba realmente de desorganizar el gobierno real» (35).

Por ello no cabe en forma alguna interpretar el régimen local revolucionario sin conectarlo a la etapa histórica inmediatamente anterior a la Revolución, caracterizada por un acusado centralismo que desembocó a la postre en la anarquía provincial. Ambas lecciones fueron asimiladas por los constituyentes que montaron un sistema de cuerpos intermedios locales uniformes para evitar, siguiendo la tesis de ROUSSEAU, toda aspiración privilegiada de carácter territorial; pero a esos cuerpos se les dotó de un contenido funcional ampliamente autónomo para evitar, siguiendo la tesis de TURGOT y los intereses burgueses, la intromisión de agentes gubernativos en la esfera local.

Esto supuesto, «la gran idea revolucionaria», «la aportación definitiva de la Revolución», su «hallazgo» y «conquista» consiste en la fractura de las estructuras territoriales del Antiguo Régimen mediante un sistema *uniforme de circunscripciones-tipo polivalentes* (administrativas, electorales y judiciales) (36) que en la actualidad siguen sustancialmente en vigor.

(35) Discurso recogido por P. LEGENDRE, *ob. cit.*, pág. 37.

(36) LAUBADÈRE, *ob. cit.*, pág. 79.

El uniformismo local revolucionario se aplicó:

— a la división territorial de la Nación, en *áreas* de extensión uniforme sobre el eje básico del Departamento;

— al diseño de *cuatro* circunscripciones-tipo (Departamento, distrito, cantón y comuna), limitando de esta forma el ropaje formal de la estructuras locales a unos modelos concretos, en número reducido;

— a los *órganos* internos de esas circunscripciones en todas las cuales existía un Consejo, un Directorio y un Procurador síndico.

Como señala RIVERO (37), el régimen local revolucionario, en estos niveles estructurales, puede resumirse:

a) ante todo, en la destrucción y tabla rasa del sistema del Antiguo Régimen,

b) y sobre el suelo, así barrido, en la edificación de una Administración racional basada en el gusto francés por el sistema y la uniformidad.

Ahora bien, la gran lección de estas acciones estriba cabalmente en la disociación entre *niveles estructurales uniformes y contenido operativo del régimen local*. En efecto, la uniformidad así establecida podía servir indistintamente para organizar un sistema centralizado o descentralizado; como ropaje puramente formal podía albergar realidades operativas muy diferentes; en forma alguna el uniformismo comportaba necesariamente centralización; tan sólo implicaba un número tasado de modelos estructurales organizados en base a los mismos órganos generales, en el marco de una división territorial homogénea. El uniformismo es tema

En las tareas electorales y judiciales la unidad de base es el cantón. En cada uno de ellos la Asamblea Constituyente estableció un juzgado de paz; en la unidad superior—el distrito—se organizó un «tribunal civil». La jurisdicción penal pertenecía a los jueces de paz que remitían los casos más graves a la Sala de lo penal del Departamento, cuyo veredicto era inapelable. Todos los jueces y fiscales eran designados por procedimiento electivo y los procesos penales resueltos por dos jurados populares, uno que decidía sobre el procesamiento del acusado y otro que se pronunciaría sobre su culpabilidad. Así Francia consiguió un sistema judicial que por su humanitarismo, imparcialidad y economía aventajaba a todos los de Europa. El nuevo sistema judicial no encontró oposición de importancia. Parlamentos y señores feudales jurisdiccionales desaparecieron ante la indiferencia pública. (N. HAMPSON, *ob. cit.*, págs. 159-161).

(37) *Droit administratif*, 2.^a ed., Dalloz, 1962, pág. 21.

jurídico-estructural, una forma de organización independiente y no condicionante de la realidad funcional, de las competencias de base. La superestructura orgánica uniforme atendía a una simplificación racional, e incluso a la «seguridad del tráfico» facilitando un conocimiento generalizado de los modelos de organización, finalidades inalcanzables si en lugar de cuatro circunscripciones-tipo se hubieran previsto, por ejemplo, diversas variantes para cada una de ellas; ahora bien, por debajo de esta superestructura orgánica uniforme quedaba por dilucidar la opción entre centralismo o autogobierno local, opción resuelta en favor de este último.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN.

En efecto, en todas las circunscripciones Consejo, Directorio y Síndico eran electivos y en consecuencia la autoridad jerárquica del rey quedaba limitada a los agentes de la Administración central sin alcanzar a los locales (38). Hasta NAPOLEÓN no surgen agentes gubernativos en la esfera local.

Además no existía tutela de la Administración central sobre los cuerpos locales y tan sólo la comuna quedaba bajo la vigilancia teórica del Directorio de Departamento (39).

En consecuencia, frente al sistema del Antiguo Régimen caracterizado por la *venta de oficios* y la *injerencia de agentes gubernamentales* (intendente y subdelegado) la obra revolucionaria establece el *autogobierno* a través de *cuerpos electivos*.

En base a estos datos GARCÍA DE ENTERRÍA ha cifrado la configuración del régimen local revolucionario—entre varios elementos—en «un propósito deliberado de sustituir la técnica burocrática

(38) WALLINE, *Droit administratif*, 8.^a ed., Sirey, 1959, pág. 275.

(39) El nuevo sistema, al no prever una vinculación efectiva entre el gobierno de París y los cuerpos locales designados por elección, significó una reacción extrema frente a la centralización del *Ancien Régime*. Aunque los órganos de Administración local recibieron instrucciones de aplicar la ley sin interpretarla, un Consejo departamental con fuerte respaldo local disfrutaba de considerable autonomía, y un Municipio poderoso—especialmente el de París—podía en gran medida hacer caso omiso de la voluntad del Departamento. Esta restricción de los poderes del Gobierno central respondía a las principales críticas, anteriores a la Revolución, contra el «despotismo ministerial». (N. HAMPSON, *ob. cit.*, pág. 155).

del Antiguo Régimen por una técnica de gobierno popular» (40).

Nótese que no se trata tan sólo de sustituir la «venta de oficios» por un sistema electivo censitario, sino además de «pasar los asuntos de manos de los funcionarios a los ciudadanos, organizando el gobierno de la Provincia por la Provincia» (41).

Sobre base electoral (42) se edifica un régimen de autogestión o administración autónoma de la Vida local en su más extrema formulación: independencia absoluta respecto a la Administración central. Así los revolucionarios pasan de un régimen local gobernado por funcionarios centrales a un sistema de autogobierno por los propios interesados; la gestión burocrática se conceptúa inadecuada para la promoción de los intereses locales cuyo cauce democrático se encuentra en el régimen de autogobierno.

El análisis histórico demuestra inequívocamente que el principio de igualdad ante la ley y el sistema estructural uniforme no condujo a la centralización, sino a la única Administración local autónoma que ha conocido Francia. La pretendida correlación entre igualdad, uniformismo y centralización no existe en la obra revolucionaria que, en materia de régimen local, es coherente con los intereses sociales de sus protagonistas y así:

a) Frente al sistema centralizado del Antiguo Régimen se establece un sistema de autogobierno local por la desconfianza hacia el poder ejecutivo, residuo histórico de la tiranía real tras la división de poderes; además la recién adquirida conciencia de clase burguesa permite un optimismo inicial confirmado por los hechos, pues la sustitución de las estructuras y autoridades

(40) «La configuración del régimen municipal...», cit., pág. 26; donde además se remite a la expresiva fórmula de FLEINER: sustitución del *Beamtenstaat* por el *Volkstaat*. También S. MARTÍN-RETORTILLO, «Presupuestos políticos del Régimen local», *Revista de Administración Pública*, núm. 43 (1964), pág. 16.

(41) DESCHANEL, *ob. cit.*, pág. 44.

(42) La clase media de las ciudades tendió a tomar en sus manos las administraciones locales sin que, en general, la nobleza llegase a jugar un papel dirigente. Una importante consecuencia de este sistema electivo fue iniciar al país en la práctica del gobierno local y proporcionar a un importante sector de la población experiencia administrativa. Como mínimo, medio millón de personas fueron elegidas para cargos locales, y esta oportunidad tuvo valor incalculable para hombres que carecían de experiencia política. (N. HAMPSON, *Historia...*, cit., páginas 156, 157, 206).

del Antiguo Régimen se ha logrado con pleno éxito y el orden público ha quedado asegurado eficazmente merced a las *milices bourgeoises*.

b) Frente al riesgo de anarquía local creado por estos cuerpos intermedios (43) autónomos se aplica con igual éxito la fórmula de ROUSSEAU: generalización e igualdad. La generalización extenderá a todo el territorio nacional el régimen uniforme de comunas y Departamentos; la igualdad suprimirá todos los privilegios territoriales (44).

De esta forma quedan deslindadas tres acciones revolucionarias en el régimen local en planos diferentes, cuya indebida confusión debe rectificarse. En el plano *político*, el principio de autogobierno local; en el plano *jurídico*, el principio de igualdad ante la ley con derogación de privilegios territoriales oponibles a la ley general; en el plano *estructural*, la técnica de uniformismo en la división del territorio, en las circunscripciones-tipo y en su organización interna.

En consonancia, la tesis de TOCQUEVILLE en torno a la secuencia igualdad-centralización exacerbada parece desprovista de su sencilla y seductora brillantez. La centralización nada tuvo que ver con la obra de la Revolución y sí mucho con el régimen, anterior y posterior a la misma, de gobierno personal. Así recientemente R. HERR describe que la reacción del público al aparecer *L'Ancien Régime et la Révolution* apuntó contra el siguiente punto: la centralización francesa no fue producto de la Revolución (45).

Esta evidencia fue pasando a segundo plano por la interesada reivindicación que se ha hecho de NAPOLEÓN I como cima y corona de la obra revolucionaria, lo que permitía una manida simplificación englobando bajo un mismo título formal revolu-

(43) El individualismo es fruto de la sociedad democrática, es decir, de una sociedad marcada esencialmente por la igualdad. Este efecto individualista quedó reforzado por el triunfo de la clase media y constituye una amenaza para el futuro democrático; su remedio aparece en la creación de cuerpos intermedios democráticos donde se aprenda y practique la educación cívica, tales como la comuna y las asociaciones. J. C. LAMBERTI, *ob. cit.*, págs. 16 a 18; G. GOJAT, *Les corps intermédiaires et la décentralisation dans l'oeuvre de Tocqueville*, A. Colin, París, 1952.

(44) GARCÍA DE ENTERRÍA, «Turgot...», *cit.*, págs. 104 y 106 en nota 86.

(45) *Tocqueville and the Old Regime*, *cit.*, pág. 110.

cionario acciones inspiradas en principios diametralmente opuestos, como en este punto sucede con los de autogobierno local revolucionario y centralismo napoleónico.

IV. COMO SOBREVINO LA CENTRALIZACION

La Convención colocó «junto a cada administración departamental y municipal un Comisario» de libre nombramiento y revocación por el Ejecutivo central para «vigilar y exigir la ejecución de las leyes» (46).

Este proyecto fue objeto de debate parlamentario identificando estos Comisarios con los Intendentes del Antiguo Régimen, pero finalmente prevaleció al garantizarse que a diferencia de éstos, que protagonizaban una autoridad «muy extensa y muy arbitraria», «los Comisarios no están encargados de administrar, porque vienen establecidos *junto* a la Administración; no tienen en ella parte alguna, vigilan y exigen la ejecución de las leyes solamente... no veo nada en esta institución parecido al Antiguo Régimen, ni opresivo para el pueblo ni peligroso para la libertad» (47).

De esta forma se reflejaba a escala local un hecho de naturaleza política, el fortalecimiento de la Convención y de sus resortes de poder; el reagrupamiento del país en torno a sus dirigentes políticos que pueden en estas condiciones revisar la amplísima descentralización de 1789.

Pero la verdadera centralización aparece con las fórmulas napoleónicas de gobierno personal o cesarismo democrático. Hasta ahora se ha puesto todo el énfasis de la reforma napoleónica

(46) En la actuación de la Convención Nacional es necesario distinguir diversas etapas: en la primera de ellas la política de subsistencias impuso el envío de representantes con poderes en ese ramo concreto y de «Comisarios políticos»; en la segunda se llega a una política nacional unificada mediante «agentes nacionales» nombrados por el Comité de Salud Pública; la última etapa es la recogida en el texto.

(47) THIBADEAU, sesión de la Convención Nacional de 29 de julio de 1795; en P. LEGENDRE, *ob. cit.*, págs. 36 y 37. R. HERR, *ob. cit.*, pág. 124, recoge las críticas que se formularon en su día a TOCQUEVILLE por no haber tenido en cuenta esta obra de la Convención.

en la distinción estructural entre agentes monocráticos de articulación entre Estado y Administración local y colegios deliberantes (48); pero bajo esta apariencia aséptica y tecnocrática se encubre la pérdida del autogobierno por reducción de los cuerpos locales a funciones deliberantes y consultivas, y además la eliminación de todo elemento democrático y representativo en la Vida local. Así el Departamento queda reducido a «circunscripción administrativa» y hasta 1838 no se le reconocerá carácter de colectividad local; el Prefecto nombra Alcaldes y miembros del Consejo municipal que hasta mucho después no volverán a tener carácter electivo. La recuperación del carácter electivo no cubrirá ya todo el significado del efectivo «gobierno popular» de 1789, porque comuna y Departamento aún siguen sin acceder al régimen de autogobierno.

Señala LAUBADÈRE (49) la Ley de 28 pluvioso de año VIII (1800) repudiando la descentralización precedente que había llegado a la anarquía local (50), pasó al extremo opuesto y adoptó un sistema de centralización jerárquica total (51), y es precisamente en este terreno donde NAPOLEÓN más innovó respecto al sistema local revolucionario.

Esa jerarquización total permitió la ficción de que los Ministros gobernaban hasta la más pequeña manifestación de Vida local, ficción tan sólo compensada por la defectuosa tecnología de las comunicaciones y transportes, invariados desde la época

(48) Un análisis de las limitaciones del principio «administrar es obra de uno y deliberar de varios», en A. NIETO, *El mito de la Administración prusiana*, Sevilla, 1962, págs. 61 a 63.

(49) *Ob. cit.*, pág. 80.

(50) Esta expresión debe ponderarse dada la facilidad con que desde puntos de vista opuestos se descalifican globalmente y sin matices experiencias anteriores.

(51) En 17 de febrero de 1800, CHAPTAL diserta sobre el proyecto de ley de 28 pluvioso año VIII en los siguientes términos: el proyecto establece un Prefecto por Departamento, que se relaciona directamente con el Ministro. El Prefecto no discute los actos que le transmiten, los aplica. Es difícil concebir plan más unitario, rápido y de mayor garantía para la ejecución. Pero este eficaz sistema administrativo no permite la arbitrariedad del Prefecto, pues a su lado están los Consejos que garantizan al administrado frente a la injusticia. El Prefecto transmite órdenes al Subprefecto y éste a los Alcaldes, de manera que la cadena de ejecución desciende sin interrupción del Ministro al administrado y transmite la ley y las órdenes del Gobierno hasta las últimas ramificaciones del orden social con la rapidez del fluido eléctrico. (Cit. por P. LEGENDRE, pág. 42).

romana. En la medida que esta tecnología se modernizó, la eficacia de la centralización llegó a ser igual a la de la velocidad de la energía eléctrica y como único elemento compensador quedó el principio de legalidad protagonizado por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Francia, tras las convulsiones revolucionarias, había encontrado un nuevo amo—como señaló TOCQUEVILLE—y la centralización, «saldo inevitable de toda dictadura personal» (52), vino a satisfacer la especial vocación de los franceses hacia esta forma estructural (53).

El ulterior mantenimiento persistente de la centralización ha respondido a un móvil *político* claramente denunciado en 1866 por la llamada «Conferencia Tocqueville» al informar sobre un proyecto de ley sobre descentralización administrativa: «Gracias a la centralización, a la destrucción de todas las fuerzas locales, a las mil precauciones que se han tomado para ahogar toda iniciativa independiente, nuestros gobiernos jamás han sufrido un verdadero control de la opinión pública» (54).

Quizá sea ésta la principal razón explicativa de que la centralización se encuentra útil desde el poder y se impugna desde fuera, en cuanto es absolutamente incompatible con la libertad de los pueblos e impide una participación democrática en el desarrollo económico y social; de ahí que la centralización sea congruente con los regímenes políticos dictatoriales y antitética con los de carácter democrático (55).

(52) S. MARTÍN-RETORTILLO, «Presupuestos », cit., pág. 25.

(53) SANDEVOIR, *Etudes sur le recours de pleine juridiction*, L. G. D. J., París, 1964, pág. 70, donde señala que, en el plano histórico, la tradición estatal y centralista de Francia ha marcado siempre la vida política y administrativa desde sus lejanos orígenes. R. HERR, *ob. cit.*, págs. 87 y 130, subraya en esta línea el pesimismo de TOCQUEVILLE y su conclusión: *Francia no puede ser libre durante mucho tiempo*.

(54) P. LEGENDRE, *ob. cit.*, pág. 62. En págs. 71, 80, y 86 y sigs. recoge esta obra diversos testimonios relativos a las manifestaciones e impugnaciones que la centralización viene suscitando en Francia.

(55) Una exposición de estas ideas, en G. AZCÁRATE, *El «self-government» y la monarquía doctrinaria*, Madrid, 1877, págs. 215, 216, 217, 219.

V. CONCLUSIONES

Del análisis histórico efectuado se deduce en una primera aproximación la necesidad de revisar la admisión indiscriminada de las tesis de TOCQUEVILLE, descubriendo los intereses clasistas a los que sirven y su carencia de base en la realidad.

Pero profundizando un poco más puede también llegarse a la necesidad de fragmentar el bloque unitario en el que vienen incluyéndose igualdad, uniformismo y centralización. En forma alguna cabe admitir que exista una secuencia necesaria entre ellos de forma que, admitida la primera, a través del uniformismo concluyamos en la centralización.

Esta versión simplista debe revisarse estableciendo las desconexiones indispensables en función de los intereses tutelados por cada uno de estos principios o técnicas.

Así el principio de igualdad tiene un contenido jurídico y en su dinámica operativa se traduce negativamente en la derogación de privilegios singulares y positivamente en el acceso comunitario a un *standard* prototipo de prestaciones económicas y sociales.

La técnica uniformista tiene significado organizativo como sistema racional que sustituye ventajosamente al pluriformismo administrativo, a efectos de permitir un conocimiento generalizado de los elementos esenciales definitorios de la estructura de las Administraciones públicas. En el Derecho privado esta técnica uniformista, ligada a la idea codificadora, es garantía adicional del principio de igualdad sin perjuicio de cumplir, además, la expresada función de «seguridad en el tráfico».

La centralización tiene un sentido eminentemente político y atiende a los intereses del núcleo social dirigente que de esta forma evita compartir el poder reconociendo una participación activa organizada a través de núcleos autogobernados.

Una vez recordada esta diferenciación institucional en los planos jurídico, estructural y político, es necesario, además, insistir en las correlativas y subsiguientes desconexiones:

- a) Desconexión entre igualdad y uniformismo:

La igualdad ante la ley en forma alguna excluye un régimen no uniforme que atienda las peculiaridades que la realidad ofrece. Como ha puesto de relieve GONZÁLEZ PÉREZ, la mayor desigualdad sería en supuestos dispares aplicar el mismo régimen jurídico (56).

La Revolución francesa proclamó como dogma el uniformismo. Ahora bien, ¿es realmente el uniformismo una exigencia del principio de igualdad? La contestación negativa se impone. En efecto, si lo que el principio de igualdad supone es un tratamiento jurídico para situaciones iguales, es evidente que el uniformismo, lejos de ser una consecuencia de este principio, puede ser catalogado entre sus infracciones, desde el momento que aplicaría un mismo régimen jurídico a realidades sociales harto diferentes.

b) Desconexión entre igualdad y centralización:

La abolición de privilegios singulares (aspecto negativo de la igualdad) y el acceso indiscriminado a un nivel *standard* económico y social (aspecto positivo de la igualdad) pueden verificarse en régimen centralizado de decisiones jerarquizadas o en régimen descentralizado de autogobierno controlado, toda vez que la meta de la igualdad puede intentarse alcanzar contando con la participación activa de la sociedad o prescindiendo de ella en su consideración de menor de edad sujeto a tutela por la Administración, aunque, como es forzoso, existirá la subsiguiente diferencia entre una igualdad participada y una igualdad impuesta.

Mantener que la igualdad conduce a la centralización impediría la existencia de los regímenes locales descentralizados y democráticos, lo que es manifiestamente irreal e ilógico.

c) Desconexión entre uniformismo y centralización:

La existencia de estructuras institucionales uniformes en nada prejuzga que bajo ese ropaje externo exista un régimen jerarquizado tutelado o, por el contrario, autogobernado.

Así la estructura uniforme de las sociedades anónimas atiende a la seguridad del tráfico mercantil, pero en nada obstaculiza

(56) «El principio de igualdad en el Régimen local», *Problemas políticos de la Vida local*, II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, págs. 229 y sigs.

su aplicación, tanto a la pequeña empresa como a la macroempresa, para que funcione un amplio régimen corporativo basado en las decisiones de sus miembros.

En el sector público, del proceso de uniformidad de la Administración local inglesa (57) o de nuestras «entidades estatales autónomas» (58) no cabe deducir que haya desaparecido su régimen descentralizado.

Todo ello porque la uniformidad es una técnica formal y estructural, mientras que la centralización es una técnica sustancial de reparto de poder y de competencias.

Así, un régimen local puede diseñarse con absoluta uniformidad estructural sin menoscabo del principio de autogobierno sustantivo; y viceversa, un régimen local puede llegar al pluriformismo—admitiendo diversas variantes estructurales en el Municipio, Comarca, Provincia, Región, según el número de habitantes, o su carácter urbano o rural, etc—sin disminuir un ápice su centralismo. Esta observación constituye precisamente el trasfondo técnico de un fenómeno usual: los regímenes centralizados desvían siempre las aspiraciones locales de autonomía a la vía formal y muerta de las soluciones especiales no uniformistas, pues saben que, bajo la apariencia de respeto a la peculiaridad, no transfieren su poder centralizado (59).

(57) T. R. FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, «La reforma del Régimen local inglés», *Revista de Administración Pública*, núm. 60 (1969), págs. 489 y sigs.

(58) ENTRENA, «El principio de igualdad...», cit., pág. 67.

(59) A. CARRO, «La problemática local en España», *Problemas políticos de la Vida local*, II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, pág. 318: «La actual Ley de Régimen local no es ciertamente uniformista. Sus distingos son numerosos». C. ABELLÁN GARCÍA, «La nueva cobertura económica del Ayuntamiento de Madrid», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 131, pág. 676, donde destaca la «mayor intervención del Ministerio de Hacienda» en la vida económica del Municipio de Madrid a partir de la promulgación de su Ley especial. Precisamente esta observación ha sido destacada por M. PÉREZ OLEA en *Problemas de Madrid ante su Ley especial*, Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, 1964.

J. LARA POL en «La Ley especial de Madrid y los problemas de la competencia municipal», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 130, pág. 511, declara que la tensión entre competencia municipal y centralización estatal «debe reconocerse ha abordado de modo resuelto la Ley comentada».

Sin embargo, parece que una cosa es el espíritu de la Ley especial de Madrid y otra muy distinta que este Municipio haya alcanzado un régimen descentralizado.

Sobre el tema en general: S. ALVAREZ-GENDÍN, «El nuevo régimen municipal de Barcelona», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 112 (dedicado a la Ley

En suma, la fractura del uniformismo local no supone más que una técnica formal desprovista de sustancia descentralizadora. El autogobierno local exige una decisión política trascendente a las técnicas de organización, y que viene condicionada por el contexto ideológico del régimen de gobierno de cada país (60).

Los intereses políticos atendidos por la centralización no deben obtener amparo jurídico del principio de igualdad ante la ley, ni del sistema estructural uniforme.

especial de Barcelona), pág. 487; ENTRENA, «Problemas actuales de las grandes ciudades», *Problemas políticos de la Vida local*, I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, págs. 101 y sigs., e «Introducción al estudio de las relaciones entre la Administración central y la Administración local», *Problemas políticos de la Vida local*, II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, pág. 121; BOQUERA OLIVER, «La legalidad y la tutela gubernativa en la Administración local», *Problemas políticos de la Vida local*, II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, página 69; GONZÁLEZ PÉREZ, «El régimen especial de Madrid y Barcelona», *Revista de Administración Pública*, núm. 24.

(60) S. MARTÍN-RETORTILLO («Presupuestos...», cit., pág. 34) señala que «no puede haber autonomía local si no hay libertad personal, si no se establece la exacta adecuación de las correspondientes estructuras políticas».

