

TURGOT Y LOS ORIGENES DEL MUNICIPALISMO MODERNO

POR

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA

Catedrático de la Universidad de Valladolid.

SUMARIO: I. Los caracteres del municipalismo moderno y la idea de *pouvoir municipal*. II. La fisiocracia y sus proyectos de organización territorial.—III. La «Mémoire sur les municipalités», de Turgot: contenido y significación.—IV. Las objeciones régias a la «Memoria» y la desgracia de Turgot.—V. El influjo de la «Memoria» en los años finales del antiguo régimen.—VI. La obra municipal de la Asamblea Constituyente. Introducción al estudio del principio del *pouvoir municipal*.

I

Ha notado OTTO HINTZE con su lucidez peculiar que la época moderna del municipalismo, la que arranca de los fisiócratas y la Revolución Francesa, está decisivamente influenciada por posiciones teóricas, en grado incomparablemente superior que en la fase anterior, de signo medieval, la cual, con el carácter de un crecimiento orgánico, descansaba primariamente, no ya sobre teorías, sino sobre situaciones y relaciones fácticas (1). Nos proponemos ahora intentar desvelar una de estas doctrinas, que, a nuestro juicio, es quizá la más importante para singularizar todo el régimen municipal surgido de la Revolución, y que por eso mantiene hasta hoy mismo toda su virtualidad institucional, aunque ya su conciencia se haya perdido. Se trata del concepto de *pouvoir municipal*, que aparece en su formulación estricta en la Asamblea Consti-

(1) HINTZE, *Statenbildung und Kommunalverwaltung*, en sus *Gesammelte Abhandlungen*, I, *Staat und Verfassung*, Leipzig, 1942, pág. 206. En el mismo sentido, subrayando la necesidad de una consideración del régimen local a partir de la Ilustración desde la «Ideengeschichte», aunque sin perder de vista el plano real, HEFFTER, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen*, Stuttgart, 1950, pág. 8.

tuyente en el año crítico de 1789 y que será objeto más adelante de un debate teórico importante que terminará por precisar sus rasgos distintivos y sus pretensiones organizativas. El concepto se formula en el siguiente texto del famoso Decreto de la Asamblea de 14 de diciembre de 1789, de organización de las «municipalités», artículo 49:

«Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir, *les unes propres au pouvoir municipal*, les autres propres à l'Administration générale de l'Etat et déléguées par elle aux municipalités.»

¿Qué quiere decirse con esta expresión, «poder municipal»? (2). En este concepto, que es una de las claves de la historia administrativa contemporánea, y en concreto todavía de la concepción entera de nuestro propio régimen local actual, está concentrada una tradición teórica inmediata de extraordinario peso, aparte de encerrar potencialidades doctrinales que sólo después del período revolucionario se harán explícitas. En cuanto a lo primero, la tradición teórica que recoge es precisamente la del fisiocratismo, y en especial, singularizadamente, la de uno de sus más grandes nombres, TURCOT. Precisemos brevemente estos antecedentes del concepto.

(2) El concepto se ha olvidado totalmente en la doctrina francesa actual (incluso el libro de MONNET, más próximo a la formulación del concepto, y aun hoy la única historia del régimen local moderno, no lo cita ni una sola vez: MONNET, *Histoire de l'Administration Provinciale, départementale et communale en France*, Paris, 1885), con la excepción que luego señalaremos de MICHOUX, que ya no es propiamente un autor actual y que tampoco aborda el estudio completo del tema, refiriéndose sólo a uno de sus aspectos. Sólo encontramos referido el concepto, aunque sin penetrar su posición central en el régimen municipal nuevo, en los estudios históricos de PAUL BASTID, *Sieyès et sa pensée*, Paris, 1939, págs. 458-9, y *Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris, 1954, págs. 405-6, limitándose además a la formulación de HENRIOT DE PANSEY, presentada como una tesis personal. Por supuesto, también el concepto se ha olvidado entre nosotros, en cuanto me consta. En los autores italianos encontramos una referencia, aunque parcial, como ya precisaremos, en las colaboraciones de ROMANO y de BORSI al *Tratado de ORLANDO*. Sólo los alemanes, y en menor medida los belgas (no obstante encontrarse plasmado en su Constitución), han mantenido la conciencia del papel jugado por este concepto en los orígenes del régimen municipal moderno, aunque tampoco han apreciado, al menos según lo que conozco, su desenvolvimiento completo, sobre todo en cuanto a su reelaboración por los doctrinarios, y su concreción jurídica definitiva, limitándose a una simple afirmación casi apodictica. Véase HINTZE, loc. cit.; HEFFTER, págs. 57 y sigs., 144, 180 y sigs., 293, 394; HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, I, Stuttgart, 1957, pág. 174; VAN MOL, *Les institutions provinciales*, y MACAR, *Les institutions communales*, en *Les Nouvelles (Corpus juris belgici)*, I, Bruxelles, 1933, págs. 47 y 255.

II

a doctrina fisiocrática es la primera que pone en cuestión de una manera sistemática el orden social estamental que anida en el seno del lo absoluto (3). En lugar del criterio subjetivo o personal sobre el dicho orden estaba montado, concibe, anticipa la idea de una sociedad abierta e igualitaria, ordenada únicamente por el juego natural mercado sobre la base de la propiedad, alimentada en su dinamismo la «circulación de la riqueza» (QUESNAY), condición esencial de la social en cuya participación general desaparecen las rígidas connotaciones del orden antiguo. La distinción de órdenes y privilegios personales cede ante una pura distinción funcional económica (4), ante la idea de «clase», que es ahora cuando por vez primera aparece como un concepto estructural en sustitución de la idea de estado y que se configura sobre una bipartición básica: la «clase des propriétaires» y la de «non propriétaires»; es ésta, como explícitamente TURCOT, «la grande distinction, la seule fondée sur la nature» (5). Esta idea de un orden «natural», que da su nombre a la escuela, y su fundador QUESNAY, físico y médico, expresaba en su lema famoso *natura jus ordo et leges*, la que les lleva derechamente, con su crítica al sistema social, a un replanteamiento de la ordenación territorial del espacio político, de donde va a surgir precisamente el primer pensamiento moderno del régimen local (6).

La doctrina fisiocrática, en cuanto doctrina económica, tiene un principio básico, que es la reducción a la renta de la tierra de todo el producto económico. Pero inmediatamente esta tesis se funcio-

3 Cfr., en general, GARCÍA PELAYO, *La teoría social de la Fisiocracia*, en «Moneda y Comercio», 31, 1949, págs. 18 y sigs.; HOLLDAK, *Der Physiokratismus und die absolute Monarchie*, en «Historische Zeitschrift», Bd. 145, 1932, págs. 517 y sigs.; GÜNTZBERG, *Die Gesellschafts- und Staatslehre der Physiokraten*, Leipzig, 1907; HIGGS, *Los fisiócratas*, t. e., México, 1944, en especial pág. 58 y sigs.; GÓMEZ ARBOLEYA, *Historia de la estructura y del pensamiento social*, I, Madrid, 1957, págs. 414 y sigs.

4 He aquí el texto explícito de uno de los miembros de la Escuela, LE TROSNE: «En tant qu'on achète, il n'y a plus de distinction à faire entre les trois classes qui partagent la terre; l'intérêt commun est d'être servi dans l'état d'immunité et de concurrence», *De l'ordre social*, Paris, 1777, pág. 407 (cit. por WEULERSSE, *La Physiocratie sous les ministères de Turgot et Necker (1774-1781)*, Paris, 1950, pág. 324). Otros textos, en GARCÍA PELAYO, op. cit., págs. 33-7.

5 Lettre au Dr. Price, 22 mars 1778 (cit. por WEULERSSE, op. cit., pág. 321). Precisiones sobre la doctrina fisiocrática y del propio TURCOT sobre las clases en GARCÍA PELAYO, loc. cit.

6 Cfr. HEFFTER, op. cit., pág. 49 y sigs.

naliza políticamente en el sentido de que, siendo la tierra la única fuente de «producto neto», y viniendo por eso mismo a recaer en definitiva sobre ella el conjunto de las cargas fiscales, se impone una racionalización de éstas, un desenmascaramiento de su convencional substantialidad, y en concreto, su reducción a un impuesto único territorial. Esta simple precisión ha obligado en realidad a repensar toda la concepción social y política. El caótico conjunto de rentas feudales, regalianas, patrimonialistas, ocasionales, que era una especie de estratificación geológica de las distintas fases por las que la evolución del poder político había pasado desde el mundo bárbaro, y en el que consistía a la sazón la Hacienda regia, queda automáticamente desvalorizado, y surge en su lugar la idea de una contribución abstracta y racional, que obviamente supone un lazo comunitario y político del mismo carácter. A la vez este planteamiento descalifica radicalmente el sistema de distribución fiscal según caracteres subjetivos estamentales, y en concreto la exención tributaria de estamentos enteros a costa del recargo de otros.

Sobre esta base surge tempranamente, desde la mitad del siglo XVIII, con los nombres de los marqueses d'ARGENSON y de MIRABEAU, que habrían luego de ser ampliamente seguidos, la idea de una organización territorial, especialmente sobre la base provincial, llamada a sustituir la percepción empírica y autoritaria del impuesto por las Intendencias y sus agentes por un sistema de reparto acordado por los propios interesados que serían precisamente, según la concepción básica de la escuela, los propietarios territoriales, que al efecto habrían de diputar a una representación de los mismos. Este sistema de «réforme de l'impôt», pero en el que subyace todo un pensamiento social y político más trascendente es el que origina las ideas modernas del régimen local, replanteando otra más de las tradiciones políticas medievales perdida y degenerada en el aluvión de técnicas políticas en que consistía la monarquía absoluta. Se trata de un sistema de reparto fiscal en defecto de un sistema de catastro, pero también de hacer efectiva la inserción política de la sociedad en el Estado, que ya no se acepta según la vieja justificación estamental o según la doctrina del poder del absolutismo, mecanicista y empírica. En estos primeros proyectos de representación del territorio en «asambleas provinciales», que terminarán convirtiéndose en una barrera de libertad frente al autoritarismo del sistema existente, aún

respetar la división formal en estamentos, aunque todos ellos sean vistos bajo el aspecto unificador de propietarios de la tierra (7).

El germen radical que estas ideas llevan en su seno va a fructificar sobre todo en una concepción que trasciende con mucho la elementalidad de esos planteamientos iniciales. Todos esos precedentes culminan en una nueva expresión, honda y poderosa, de un auténtico pensamiento de régimen local que señala propiamente el comienzo de un nuevo municipalismo en el curso histórico europeo, y que como tal supera la parcialidad dogmática de las concepciones fisiocráticas y la relativa simplicidad de sus esquemas y de sus pretensiones. Este hito nuevo es el que representa la famosa *Mémoire sur les municipalités* del gran ministro TURGOT, que, como una simple exposición al Rey del correspondiente proyecto de reforma, redactó bajo su dirección en los últimos tiempos de su gestión ministerial, 1775, su colaborador y notorio economista y político DU PONT DE NEMOURS (8).

III

Es esta *Memoria* uno de los más impresionantes documentos de la historia administrativa. En ella TURGOT, como dice TOCQUEVILLE (9),

(7) Sobre estas concepciones reformistas informa detenidamente STEINBRECHER, *Zur Entstehung von Turgot-Du Ponts Munizipalitäten-Entwurf*, Diss., Marburg, 1910, especialmente páginas 13 y sigs. «Der Munizipalitäten-Entwurf als physiokratischer Reformplan». Igualmente, aunque desde la perspectiva de un posible influjo de estos proyectos sobre la reforma prusiana cumplida por el Barón von Stein en 1808, G. RITTER, *Der Freiherr vom Stein und die politischen Reformprogramme des Ancien Régime in Frankreich*, en «Historische Zeitschrift», Bd. 137, 1928, págs. 442 y sigs., y Bd. 138, págs. 24 y sigs. Vid. también WEULERSSE, *La Physiocratie*, cit., págs. 117 y sigs. y 310 y sigs.; MONNET, *Histoire*, págs. 41 y sigs.; DE LAVERGNE, *Les assemblées provinciales sous Louis XVI*, París, 1879.

(8) Está recogida en el tomo IV de la gran edición de SCHELLE, *Oeuvres de Turgot et documents le concernant*, París 1922, págs. 568 y sigs. Sobre sus orígenes y autenticidad, pues no se publica sino póstumamente, en 1787, las notas del propio SCHELLE a dicha edición y el libro de STEINBRECHER que ya hemos citado. Vid. también sobre su significación general, PETIT-DUTAILLIS, *Les communes françaises. Caractères et évolution des origines au XVIIIe siècle*, París, 1947, págs. 337 y sigs.; GIGNOUX, *Turgot*, París, 1945, págs. 218 y sigs.; MONNET, *Histoire*, págs. 46 y sigs. Como es común, es enormemente vivaz, aunque no siempre objetivo. TOCQUEVILLE, en *Fragments et notes inédites sur la Révolution*, publicados como tomo II de *L'Ancien Régime et la Révolution*, en la edición de *Oeuvres complètes*, II, 2, París, Gallimard, 1953, págs. 414 y sigs.

(9) Op. cit., pág. 383. En el texto, TOCQUEVILLE, que no se refiere propiamente a la Memoria sobre las municipalidades, parece dar, no obstante, un cierto valor peyorativo a la expresión «raza administrativa» cuando añade: «rien de plus». La trascendencia rigurosamente política de la concepción de Turgot y su imaginación creadora no parecen, sin embargo, discutibles, aunque sea cierto que en la *Mémoire* predominen los aspectos estructurales sobre los

aparece como «el padre de la raza administrativa que conocemos, sólo que un padre muy superior a sus hijos».

El planteamiento del proyecto es radical y comienza por establecer cuál es el método adecuado para estudiar críticamente la sociedad política; no es ese método, dice, el de la Historia, «el ejemplo de lo que han hecho nuestros antepasados en tiempos de ignorancia y de barbarie», sino «une conscience pure et éclairé». Es así deliberado el intento de romper abruptamente con el pasado. «Les droits des hommes réunis en société ne sont pas fondés sur leur histoire, mais sur leur nature. Il ne peut y avoir de raison de perpétuer les établissements faits sans raison» (10).

Sobre estos supuestos críticos TURCOT se enfrenta sin piedad con el orden presente. Es aquí donde aparece la frase famosa dirigida al Rey, como toda la *Memoria*, que tantas veces habría de repetirse luego: «La causa del mal, Señor, es que vuestra nación no tiene Constitución» (11). Este juicio se dirige frontalmente contra el orden social estamental que se describe sin equívocos, con una rara precisión casi de sociólogo, y que sagazmente es presentado como el supuesto mismo del absolutismo monárquico: «Es una sociedad compuesta de diferentes estamentos [«ordres»] mal unidos y de un pueblo cuyos miembros no tienen entre sí más que muy escasos lazos sociales; donde, por consecuencia, cada uno no se ocupa más que de su interés particular exclusivo, donde casi nadie se molesta en cumplir sus deberes ni en conocer sus relaciones con los demás; de modo que en esta guerra perpetua de pretensiones y emulaciones, a las que la razón y las luces recíprocas no ponen jamás orden, Vuestra Majestad está obligada a decidir todo por sí misma o por sus mandatarios. Se esperan vuestras órdenes especiales para contribuir al bien público, para respetar los bienes de otros, a veces incluso para usar de los suyos propios. Vos estáis forzado a decidir sobre todo,

de fondo; la propia trascendencia histórica del documento, que seguidamente intentaremos puntualizar, bastaría para acreditarlo. Vid. también *infra*, nota 13. En otro lugar, TOCQUEVILLE llama a TURCOT «padre de la Centralización» (pág. 405), lo que, como veremos, no es propiamente incompatible con sus concepciones municipalistas.

(10) *Mémoire*, en la ed. de SCHELLE, cit., pág. 575, todos los textos citados. Aquí TURCOT es un fiel seguidor del fisiocratismo, al que tanto supera otras veces. Ya QUESNAY, el fundador de la Escuela, había dicho en su estudio *Despotisme de la Chine* (1767): «Ne cherchons pas des leçons dans l'histoire des nations ou des égarements des hommes, elle ne présente qu'un abîme de désordres» (cit. por STRINBRECHER, *Zur Entstehung*, cit., pág. 21).

(11) «La cause du mal, Sire, vient de ce que Votre nation n'a point de Constitution», *Mémoire*, pág. 576.

y lo más a menudo por mandatos particulares, en tanto que podríais gobernar como Dios mediante leyes generales si las partes integrantes de vuestro Imperio tuviesen una organización regular y relaciones comunes» (12).

Este juicio durísimo y radical (13) se concreta luego: «Los individuos están muy mal instruidos de sus deberes en la familia y nada de los que les ligan con el Estado. Las familias saben apenas que pertenecen al Estado de que son parte e ignoran a título de qué. Miran los mandatos de la autoridad... como la ley del más fuerte, a la cual no hay otra razón de ceder que la impotencia para resistirla. De ahí que cada uno intente burlar la autoridad y echar las cargas sociales sobre sus vecinos... Y en esta especie de guerra que, aunque no fuese más que aparente, sería siempre desgraciada y funesta, nadie busca favorecer al Gobierno; quien lo hiciese sería mal visto. No hay espíritu público porque no hay interés común visible y conocido. Los pueblos y las ciudades cuyos miembros están desunidos de esa forma no tienen tampoco relaciones entre ellos en los distritos de que dependen. No pueden entenderse entre sí para ninguna de las obras públicas que les serían necesarias. Las diferentes divisiones de las provincias están en el mismo caso, así como las propias provincias por relación al Reino» (14). En otros términos: el «cosmos» o «caos de privilegios» en que el orden esta-

(12) *Mémoire*, *ibidem*. Ese «gobernar como Dios mediante leyes generales» es una fórmula verdaderamente feliz del ideario ilustrado de la legalidad, que tanto debe al jusnaturalismo fisiocrático, a que me refiero en mi estudio *La Revolución Francesa y la emergencia histórica de la Administración contemporánea*, en *Homenaje a Pérez Serrano*, II, Madrid, 1959, en especial págs. 203 y sigs.

(13) TURGOT era perfectamente consciente de la magnitud revolucionaria de su proyecto en el orden de los principios políticos y no sólo administrativos, contra lo que parece sospechar TOCQUEVILLE. Según el *Journal de l'Abbé de Veri* (hombre influyente a quien debía TURGOT en parte su designación ministerial: WEULERSSE, pág. 20), cuyos párrafos más importantes transcribe SCHELLE en apéndice a la *Mémoire* (págs. 626-8), TURGOT habría dicho en 1777: «No era sólo el temor de los obstáculos lo que me había cerrado la boca sobre la idea de los estados o asambleas provinciales: una razón más fuerte me detenía... alterar con seguridad la constitución monárquica que existe hoy... Como Ministro del Rey yo tenía escrúpulo de servirme de su confianza para quebrantar la extensión de su autoridad... La novedad de que se trataba, si fuese seguida, podría llegar al punto de cambiar la constitución monárquica. Treinta asambleas de provincia pueden fácilmente potenciarse en tiempos de alteraciones, de debilidad o de menor edad de un soberano. Podrían formar en un instante un Congreso como en América que tenga la fuerza de toda la nación. Con que alguna fuerza militar se disgustase entonces con el monarca, he ahí la guerra civil legitimada y los principios republicanos puestos en el lugar de la constitución monárquica.» Cfr. sobre el «republicanismo» de TURGOT, GÜNTZBERG, *Die Gesellschafts- und Staatslehre der Physiokraten*, cit., pág. 124 y sigs., que quiere ver en la *Mémoire* el documento básico de un segundo «radikaleren Periode» en la política de la fisiocracia.

(14) *Mémoire*, pág. 577.

mental consiste (15) destruye la posibilidad misma de un orden comunitario en el que cada cual conociese y sirviese el bien general, de tal manera que la ausencia de «l'esprit public» no es ocasional o debida a vagas razones morales, sino auténticamente estructural: el diagnóstico es concluyente y definitivo.

Es en este momento del razonamiento de TURCOT donde aparece la idea esencial de sustituir el principio de orden estamental, de personalidad de los derechos y de verticalidad de los estamentos, al cual él mismo tan fuerte golpe había asestado con sus famosas medidas antigremiales, por el principio de un orden social nuevo, de territorialidad de los derechos sociales y de horizontalidad uniforme en su distribución. Dice, en efecto, la *Memoria*: «Para hacer desaparecer ese espíritu de desunión que decuplica los trabajos de vuestros servidores y que disminuye necesaria y prodigiosamente vuestro poder, para sustituirle, por el contrario, por un espíritu de orden y de unión que haga concurrir las fuerzas y los medios de vuestra nación al bien común, los una en vuestra mano y los haga fáciles de conducir, sería preciso imaginar un plan que vinculase [lo hoy desunido] por una instrucción a la cual no se pudiese rehusar (16), por un interés común visible y evidente, por la necesidad de conocer ese interés, de deliberar sobre él y de conformarse a él; que vinculase, diría yo, los individuos a sus familias, las familias al pueblo o a la ciudad a que pertenecen, las ciudades y pueblos a la comarca en la cual están comprendidos, las comarcas a las provincias de que forman parte, las provincias, en fin, al Estado» (17). Esta idea de contraponer la ordenación personal por la territorial me parece esencial, y aun ella, a mi juicio, sigue marcando uno de los rasgos constitutivos del régimen local moderno (18); podría decirse que en ella culmina la crítica social iniciada por los fisiócratas.

(15) MAX WEBER, *Economía y Sociedad*, t. e., México, 1944, IV, pág. 223.

(16) Una de las novedades importantes de la *Mémoire* es la de concebir como una de las tareas esenciales de la Administración la de «l'instruction nationale» a través de un «Consejo de la instrucción nacional», cuya autoridad se extendería a toda la nación, con escuelas generalizadas a toda la población y planes de estudio uniformes. Aunque se esbozan aquí con cierto detalle los principios (págs. 578-581), el Ministro prometía desarrollarlos más adelante en una «*Mémoire spéciale*». También aquí la modernidad de ideas de TURCOT es sorprendente. Cfr. el comentario de TOCQUEVILLE, op. cit., págs. 417-8, que subraya: «su sistema [de instrucción] es, en definitiva, el que ha acabado de reglamentar Bonaparte».

(17) *Mémoire*, pág. 578.

(18) Y aún, posiblemente, del régimen local de todos los tiempos; no es casual que en la Edad Media la libertad personal, y la igualdad, estuviesen unidas a las franquicias municipales de las villas («el aire de la ciudad hace libre»). También es un hecho que coinciden exac-

Sobre estos fundamentos comienza la exposición del plan de las municipalidades bajo el siguiente y expresivo epígrafe: «De lo que son naturalmente los pueblos y de la especie de administración municipal de que son susceptibles» (19). Este «naturalmente», como veremos, a su vez tributario claro del iusnaturalismo fisiocrático, va a jugar largamente en el desenvolvimiento posterior de estas ideas. El concepto de «village» que nos da la *Mémoire* es decisivo para el posterior desarrollo: «un pueblo está compuesto esencialmente de un cierto número de familias que poseen las casas que lo forman y las tierras que dependen de él» (20). Es la concepción asociacionista de la comunidad local que proviene claramente de la Edad Media (21), y que, pese a las prevenciones antihistoricistas de TURGOT, trasciende ahora al tiempo nuevo (seguramente como un resultado de las concepciones pactistas de la vida social que prevalecen en esta época), donde la hemos de ver jugar

amente los orígenes modernos del régimen local inglés con la desaparición de los privilegios y la democratización del régimen político; en concreto, la «Reform Act» de 1832, que marca el comienzo del Parlamento nuevo, con la «Poor Law Amendment Act» de 1834 y la «Municipal Corporations Act» de 1835, a su vez primeras configuraciones del régimen municipal moderno. Aparte de que aquí se comprueba una vez más el acierto de la tesis de REDLICH sobre la interpretación romántica de VON GNEIST sobre el *self-government*, que venía a equipararse con una cierta aristocracia local, esto demuestra también la ausencia de fundamentos sociales y políticos serios en las doctrinas de este último. Vid. *infra*. También TOCQUEVILLE, en una glosa a su lectura de TURGOT, aunque no se refiera al plan de las municipalidades, formula esta nota: «Dificultad de establecer una verdadera administración municipal con los restos de la feudalidad. TURGOT dice con razón, a propósito de lo que precede, que tal estado de cosas ofrece un gran obstáculo a vencer para el establecimiento de una verdadera administración municipal. Esta observación debe generalizarse...» (op. cit., pág. 386, subrayado mío). CONCORCET observaba que TURGOT pretendía con la ayuda de estas corporaciones eliminar los derechos feudales (cit. por STEINBACHER, op. cit., pág. 88). Vid. *infra* sobre la organización antiestamental de estos cuerpos.

(19) *Mémoire*, pág. 581. «De ce qui constitue naturellement les villages, et de l'espèce d'administration municipale dont ils sont susceptibles.»

(20) *Mémoire*, *ibidem*.

(21) Cfr. VON GIERKE, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Photomechanisches Nachdruck, Graz, 1954. I, págs. 208-9; la traslación del concepto romano de «universitas personarum», II, págs. 194 y sigs. y 356 y sigs.; así esta definición de ALBERICUS DE ROSCIATE, que se cita en este último lugar: «civitas est hominum multitudo societatis vinculo adunata ad jure vivendum»; la concepción germánica del «Gesamntrecht», II, págs. 134 y sigs.; III, págs. 573 y siguientes, etc. BERTHÉLEMY (*Traité élémentaire de Droit administratif*, 13 ed., Paris, 1933, página 211) nota que «es siempre como asociación de habitantes y jamás como circunscripción territorial, como es necesario considerar el municipio antiguo». Para el concepto jurídico de *commune*, durante el siglo XVIII, PETIT-DUTAILLIS, *Les communes françaises*, págs. 342 y sigs. En la Enciclopedia se la define: «espèce de société que les habitants ou bourgeois d'un même eux contractent entre eux par la permission de leur seigneur, au moyen de laquelle ils forment tous ensemble un corps, ont droit de s'assembler et délibérer sur leurs affaires communes» (voz «Communes», tomo III, 1753). Parece indudable la reelaboración pactista del concepto «contractent entre eux», y cómo la idea asociacionista aboca por sí sola a la de «affaires communes» de los miembros como objeto de la asociación.

un papel destacado y donde va a determinar nada menos que el ámbito mismo de las funciones municipales y su carácter, como precisaremos inmediatamente.

Pues bien, esta realidad «natural» del pueblo, que viene siendo ya utilizada por la «police ecclésiastique» en la organización parroquial, es «susceptible d'une administration politique aussi claire que l'administration religieuse que le curé y exerce» (22). Esta «administración política», o «administración relativa al territorio», como se dice en un preciso tecnicismo, «doit être on ne peut plus facile à remplir par ceux qui sont sur les lieux» (23). He aquí establecido el principio básico de la autonomía local en el sentido del autogobierno por los que «viven o están sobre el lugar», en el sentido social o político del moderno municipalismo (24).

A estas administraciones de parroquia debe encomendárseles atender las «necesidades especiales de cada lugar» (25), «les affaires de chaque village», los «affaires particulières des paroisses» (26), las materias en que todos los habitantes, tanto ricos como pobres, «tienen un interés común» (27). He aquí un concepto de aparente inocuidad, pero cuyos

(22) *Mémoire*, pág. 581. He aquí de nuevo jugando el modelo administrativo eclesiástico como un ejemplo para el orden secular, como ocurrió sistemáticamente durante toda la Edad Media, según exponemos en nuestro trabajo *La organización y sus agentes: revisión de estructuras*, de inmediata publicación. El ejemplo parroquial en la organización local es igualmente patente en Inglaterra, a través de las «poor law».

(23) *Mémoire*, pág. 582.

(24) Es lo que expresivamente llaman los alemanes «staatsbürgerliche Selbstverwaltung», o autogobierno ciudadano, como opuesto al concepto puramente formal de una «rechtsfähige Selbstverwaltung», o capacidad jurídica autonómica, que puede predicarse de cualquier ente autónomo, aun de los de carácter fundacional y de los no gobernados por sus miembros. Cfr. PETERS, *Grenzen der Kommunalen Selbstverwaltung in Preussen*, Berlín, 1926, páginas 6 y sigs.; ELLERIGMANN, *Grundlagen der Kommunalverfassung und der Kommunalaufsicht*, Stuttgart, 1957, págs. 12 y sigs.; BECKER, en el *Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis*, dirigido por PETERS, I, Berlín, 1956, págs. 115 y sigs.; NAWIASKY llama a la primera más simplemente «autonomía en sentido político» y a la segunda «autonomía en sentido jurídico»: en *Grundbegriffe der Gemeindeautonomie*, en la obra colectiva *Die Gemeindeautonomie, Veröffentlichungen der schweizerischen Verwaltungskurse an der Handels-Hochschule Sankt Gallen*, Band 6, Einsiedeln-Köln, 1946, pág. 17.

(25) *Mémoire*, *ibidem* («pourvoir... aux besoins spéciaux de chaque lieu»); pág. 619: «elles éclaireraient sur les répartitions d'impôts et sur les besoins particulières de chaque lieu».

(26) *Mémoire*, págs. 582 y 620, respectivamente.

(27) *Mémoire*, pág. 588: «L'espèce des matières sur les quelles les assemblées paroissiales peuvent avoir à délibérer, ne sont pas de celles où les riches peuvent étre oppresseurs des pauvres; ce sont, au contraire, de celles où les uns et les autres ont un intérêt commun.» Esta salvedad es importante, porque veremos que los ciudadanos activos serían únicamente los propietarios. Incidentalmente, observemos de nuevo (*supra*, nota 18) la pretensión igualitaria de la institución municipal.

efectos serán decisivos en la historia del régimen municipal, éste de «necesidades o asuntos peculiares», de materias de interés común a las personas miembros de la asociación municipal; es justamente la concepción asociacionista del ente municipal, a que acabamos de referirnos, la que conduce derechamente a esta conclusión, esencial en la configuración del municipio nuevo, como hemos de ver más adelante. Aún precisará la *Memoria* que se trata de asuntos exactamente a la medida de estas personas, puesto que «los cuidados a tomar para la administración de los pueblos son casi de la naturaleza de aquellos que cada uno toma voluntariamente para gobernar su propio bien» (28), «funciones simples... que no estarán por encima de la capacidad de nadie en el lugar que habita» (29), cuestiones privadas, domésticas y cuasi familiares, se dirá más tarde, con la intención de subrayar que no se trata propiamente de cuestiones políticas, de una substracción de auténticas competencias del Estado, que, aparte de su substantividad propia requieren para su gestión un arte complejo y sutil y una técnica paralela. No se trata, por eso, y esto es fundamental, de quitar al Estado algo propio, sino más bien de una auténtica «devolución» por el Estado de funciones que no están en su ámbito peculiar, que sólo por la fuerza expansiva del absolutismo, determinada a su vez según vimos por la atomización del orden social estamental, había llegado a asumir. Todo esto ganará en claridad, no obstante, y se hará definitivamente explícito, en las formulaciones posteriores.

La atribución a un cuerpo municipal de ese tipo de asuntos implicará «descargar a vuestro Gobierno, Señor, de una función que el pueblo mira como odiosa» (30), «el Gobierno no estará más sobrecargado de detalles y podrá entregarse a los grandes panoramas de una sabia legislación» (31), apareciendo «como juez y protector de todos» (32), en tanto que esos «asuntos particulares de las parroquias... se resolverán solos por las gentes que son los más instruídos y que, *decidiendo en sus propias cosas*, no tendrán jamás de qué quejarse» (33). La opera-

(28) *Mémoire*, pág. 583.

(29) *Mémoire*, pág. 592. Y en otro lugar: «Assemblées faites pour être pacifiques et pour s'occuper d'objets simples relatifs à un intérêt commun tres évident» (pág. 598).

(30) *Mémoire*, pág. 582.

(31) *Mémoire*, pág. 620.

(32) *Mémoire*, pág. 582.

(33) *Mémoire*, *ibidem*. Subrayo yo, para insistir en el carácter «privado» de las funciones municipales que concibe Turgot y que la doctrina posterior ratificará más explícitamente.

ción está nítidamente descrita; no se trata de debilitar, antes bien, de acendrar y fortalecer el Gobierno central. Además, de esta suerte, en fin, se vincularán «las familias al lugar del domicilio que sus propiedades les indiquen» (34).

¿Cuáles son esos asuntos que deben entregarse a sus verdaderos titulares, descargando paralelamente a la absorbente y abrumada administración regia del absolutismo, dónde está esa misteriosa vía oculta que conduce a la felicidad política? TURCOT no detiene su plan en enunciados puramente abstractos, sino que, en cuanto verdadero hombre de Administración, ha configurado su idea conduciéndola hasta el último escalón de las aplicaciones. Hace en concreto una enumeración de cuatro materias particulares que atribuir a la municipalidad parroquial: «1.ª, repartir los impuestos; 2.ª, ... obras públicas, caminos vecinales y otras especialmente necesarias a los pueblos; 3.ª, vigilar la policía de los pobres y a su auxilio; 4.ª, ... las relaciones de la parroquia con los otros pueblos vecinos y con las grandes obras públicas del distrito y ser a este respecto portavoz de la parroquia ante la autoridad superior que puede decidir» (35). He aquí que TURCOT, aunque extrayendo las últimas consecuencias del criticismo social fisiocrático, según hemos intentado hacer notar, viene a sobrepasar decididamente la estricta concepción de la escuela, que si había imaginado, en efecto, un sistema de régimen local, lo había, sin embargo, limitado a la función de reparto del impuesto (36), como ya se expuso. Retengamos esta primera formulación

(34) *Mémoire*, pág. 606. Se llegará así «à la composition de villages reguliers, qui soient autre chose qu'un assemblage de maisons, de cabanes et d'habitants non moins passifs qu'elles» (ibidem, pág. 581).

(35) *Mémoire*, pág. 582. Sobre las obras públicas municipales, entonces en estado de casi absoluto abandono, en especial págs. 590 y sigs.

(36) STEINBRECHER, *Zur Entstehung*, págs. 21 y sigs. y 63 y sigs.; WEULERSSE, *La Physiocratie*, págs. 126-7. TURCOT ha plasmado en el proyecto no tanto la doctrina fisiocrática estricta como su gran experiencia de administrador territorial, cumplida durante los años en que fué Intendente de Limoges (STEINBRECHER, pág. 83). Uno de los argumentos utilizados para acreditar la paternidad de TURCOT sobre la *Memoria* es precisamente el de que las principales ideas de ésta se encuentran ya en las observaciones de TURCOT como Intendente de Limoges al «Projet d'Edit» fiscal elaborado por el Ministro L'Averdy en 1764 y repartido por éste a todas las Intendencias; están publicadas en el tomo I de la edición de obras de SCHELLE; vid. STEINBRECHER, pág. 67 y sigs. CONDORCET corrobora que «M. Turgot s'était occupé de ce plan longtemps avant d'entrer dans le ministère. Il en avait médité l'ensemble, en avait examiné toutes les parties, avait réglé la marche qu'il fallait suivre et arrêté les moyens de l'exécution» (cit. por STEINBRECHER, pág. 7). El mismo TURCOT escribe a DU PONT DE NEMOURS a propósito de la *Memoria*: «J'ai trop réfléchi sur cette matière depuis une quinzaine d'années pour n'avoir pas une foule d'idées» (cit. por WEULERSSE, pág. 34).

de un orden de «asuntos privativos» municipales, que hemos de ver depurarse más tarde.

En fin, el cuadro de esta imagen primigenia del nuevo Municipio se cierra considerando los principios sobre los cuales se concibe su organización. El primer principio es, ya lo hemos notado, que sólo a los habitantes del lugar pertenece el gobierno del mismo: «no deben allí enviarse oficiales procedentes de otro lugar con títulos o privilegios, lo que sería muy oneroso para los pueblos y podría ser una fuente de vejaciones... Parece establecido que no se debe allí emplear más que las gentes del propio pueblo» (37). Aquí la *Memoria* se opone directamente a dos prácticas generales en la Administración local del absolutismo: la de los oficios atribuidos como privilegios personales, especialmente bajo la forma de oficios hereditarios, de oficios enajenados, o de oficios vinculados a determinadas familias, y la práctica de los comisarios «dépatis» o enviados por el Monarca para administrar los lugares en su nombre (los Corregidores en la Administración española) (38), fórmulas las dos bajo las cuales había prácticamente perecido la vieja autonomía medieval de los Municipios (39). Frente a estas técnicas habi-

(37) *Mémoire*, págs. 582-3.

(38) La misma *Memoria* es consciente de que se trata de sustituir precisamente estos dos sistemas cuando describe la situación actual de las ciudades: «dans une ville ces officiers [municipaux] achètent leurs places... dans une autre ils sont à la nomination de V. M.; dans une autre on élit plusieurs sujets, entre lesquels vous choisissez; dans une autre, l'élection suffit; dans d'autres ces officiers sont à terme; dans d'autres à vie; dans d'autres même héréditaires» (pág. 599). TOCQUEVILLE (op. cit., págs. 422-3) comenta este mismo texto, observando que aún TURGOT se engaña sobre la posibilidad de algún residuo de libertad comunal, pues dice que parece el más cierto que nulle part la *vie municipale n'existait à vrai dire*, ne prenait sa source dans les masses et ne s'exerçait avec quelque liberté; también en otro lugar citaba otro texto de TURGOT sobre la necesidad de confiar a los interesados «les affaires de chaque ville», que hoy no atienden los funcionarios y oficiales existentes, con este epígrafe: «absence d'administration communales» (pág. 419). Vid. también *supra* el texto que se cita en nota 34 sobre la pasividad de los habitantes en la situación existente, e *infra* la nota siguiente. Vid. sobre estas técnicas, en general, las alusiones de mi trabajo *La organización y sus agentes*, cit. En concreto, sobre los oficios locales («oficios de república»), concebidos como privilegios personales, vid. para nuestro Derecho, substancialmente idéntico en esto al esquema europeo, el libro de FERNÁNDEZ DE OTERO, *Tractatus de officialibus Reipublicae*, 3.^a edición, Colloniae Allobrogum, 1732.

(39) El Rey LUIS XVI confirma en sus notas a la *Memoria* (vid. *infra*), que este principio de ciudadanía activa se opone frontalmente a las dos técnicas a que aludimos, que eran con las cuales se cumplía entonces el gobierno local, al observar: «il est certain qu'il serait établi en France des assemblées bien nouvelles, avec le droit de propriété réunissant le droit de naissance et d'état. Les formes antiques de la Monarchie seraient abolies, pour substituer les Réunions du peuple neuf. J'ignore si la France, administrée par des élus du peuple, par les plus riches, serait plus vertueuse qu'elle ne l'est, étant administrée par droit de naissance et par le choix des rois» (cit. por GIGNOUX, *Turgot*, págs. 224-5). El texto es precioso.

tuales de gobierno local se propone un sistema basado sobre un derecho absoluto «activae civitatis» o a participar en el gobierno activo del propio Municipio (40).

La cuestión es luego precisar la extensión de este derecho. TURGOT comienza notando que «a primera vista todo jefe de familia debería de tener su voto», pero a ello opone una serie de razones: que las asambleas numerosas presentan multitud de inconvenientes y que en ellas «es difícil que la razón se deje oír»; que la pobreza de los votantes los haría de fácil corrupción y se envilecería con ello la nación, que se perdería el sentido de la buena educación. «Mirando más atentamente, se ve que no hay más gentes que sean verdaderamente de un pueblo o de una parroquia que los que poseen bienes inmuebles; los otros son jornaleros, que no tienen más que un domicilio de paso..., que tienen hoy una habitación y mañana otra. Estos están al servicio de la nación en general y deben por ello gozar de la dulzura de las leyes y de la protección de vuestra autoridad y de la seguridad que ella procura, pero no pertenecen a ningún lugar. En vano se les querría vincular a un sitio más que a otro. Móviles como sus piernas, no se detendrán jamás... Las riquezas mobiliarias son fugitivas como los talentos; y desgraciadamente aquel que no posee tierra no será capaz de tener patria más que por el corazón, por la opinión, por el grato prejuicio de la infancia. No se la da la necesidad... No ocurre así con los propietarios del suelo. Ellos están atados a la tierra por su propiedad y no pueden dejar de interesarse por el lugar donde esté situada. Es verdad que pueden venderla, pero entonces al cesar de ser propietarios dejarán de interesarse en los asuntos del país y su interés pasa a su sucesor: de suerte que es la posesión de la tierra la que no solamente... sitúa a un hombre en la clase de los «pagadores» en lugar de estar en la de los «asalariados» [«gagistes»] de la sociedad, sino que, aún más, vinculando indeleblemente el poseedor al Estado, constituyen el verdadero derecho de ciudadanía» (41).

La cita ha sido larga, pero necesaria, porque aquí se encierra uno de los puntos clave del plan de TURGOT. Hay en esta concepción, explícitamente, elementos fisiocráticos característicos, todos los que condu-

(40) Sobre el concepto de «ius activae civitatis», G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 2.ª ed., Tübingen, 1905, págs. 159 y sigs.

(41) *Mémoire*, págs. 583-5.

cen a destacar el papel primordial de la renta de la tierra, pero se apunta también con toda claridad a un sistema político (como se desprende de la utilización de argumentos sociales y no sólo económicos) que en cierto modo es independiente de esa escuela, hacia la concepción de una democracia censitaria que más tarde, tras de su consagración en el Decreto de organización municipal de 14 de diciembre de 1789 y posteriormente en la misma Constitución de 1791, los doctrinarios se encargarán sobre todo de teorizar como un principio básico (42), y que curiosamente volverán a poner en relación con el concepto del «pouvoir municipal», legítimo heredero de las ideas de la *Mémoire*. No se ha subrayado, al menos según mis noticias, estos curiosos precedentes inmediatos del censitarismo. Todos los planes reformistas fisiocráticos, en cuanto centrados sobre «la réforme de l'impôt», era natural que concibiesen las corporaciones autónomas a las que venía a atribuirse el reparto de la contribución como formadas exclusivamente de propietarios de la tierra, únicos contribuyentes según el sistema. Pero ahora las corporaciones locales son concebidas con una muy superior amplitud de funciones, de modo que su reserva a los propietarios del suelo debe justificarse también en motivos más generales. Es ahora cuando aparece el principio explícito de que la riqueza inmueble constituye «el verdadero derecho de ciudadanía», principio que tan larga fortuna iba a tener a través de todo el siglo XIX (43), y que sustituye a la vieja

(42) Vid. Díez DEL CORRAL, *El liberalismo doctrinario*, 2.ª ed., Madrid, 1956, págs. 113 y sigs. El censitarismo en la organización municipal aparece también en la «Städteordnung» prusiana de 1808 del BARÓN VON STEIN, con una justificación teórica que precede a la del doctrinarismo. La discusión sobre el influjo que en STEIN ejercen los ilustrados y la Revolución no está aún resuelta. Vid. nota 7 *supra*, y HEFPTER, págs. 86 y sigs.; G. RITTER, *Stein. Eine politische Biographie*, 3.ª ed., Stuttgart, 1958, págs. 252 y sigs.

(43) Hay incluso en TURGOT específicos argumentos de los que más tarde ha de desarrollar el doctrinarismo; así la relación entre propiedad y razón: «Cet arrangement sera utile, en ce que, mettant le plus souvent la pluralité des voix décisives du côté de ceux qui ont reçu le plus d'éducation, il rendrait les assemblées beaucoup plus raisonnables que si c'étaient les gens mal instruits et sans éducation qui prédominassent» (*Mémoire*, pág. 588), o entre propiedad y bien público («classant les citoyens en raison de l'utilité réelle dont ils peuvent être à l'État, et de la place qu'ils occupent indélébilement sur le sol par leurs propriétés, elles [las asambleas municipales] conduiraient à ne faire de la nation qu'un seul corps, perpétuellement animé par un seul objet, la conservation des droits de chacun et le bien public», pág. 619), o, en fin, el sentido educativo y de integración social de las tareas representativas («les assemblées et les députations perpétuelles seraient la meilleure école pour la jeunesse déjà élevée. Elles l'acontumeraient à s'occuper de choses sérieuses et utiles, en faisant tenir sans cesse devant elle des conversations sages sur les moyens d'observer l'équité entre les familles et d'administrer avec intelligence et profit le territoire»: pág. 620). Por supuesto, es consciente en él que el sistema implica bascular el poder hacia la burguesía, tanto porque los estamentos se borran ante la simple condición de propietario («les ecclésiastiques,

concepción que concebía el derecho a la gobernación de la ciudad como un *ius honorum*. Hay, pues, aquí visiblemente un principio nuevo de ordenación social, como más arriba hemos ya notado. La sorprendente modernidad de TURCOT vuelve de nuevo a confirmarse.

Pero aún debe observarse, y esto resalta más lo que acabamos de notar, que TURCOT no reconoce únicamente el derecho a la participación en el gobierno municipal al titular de propiedad rústica, sino que también y explícitamente al de propiedad urbana por lo que respecta al gobierno de las ciudades. La propiedad urbana no era para la fisiocracia fuente de «producto neto», sino, como todas las demás propiedades, y en el sentido que al término atribuye la escuela, *stérile* (44). Que TURCOT la reconozca, sin embargo, como base del gobierno de las ciudades prueba hasta qué punto su pensamiento es sobre todo político más que económico. La *Mémoire* distingue los municipios rurales de los urbanos, las «villages» de las «villes», aunque aplique a ambos la misma fundamentación teórica. Dice, en efecto: «El primer principio de la municipalidad para las ciudades es el mismo que para los pueblos rurales: que nadie se mezcle más que en lo que le interese y en la administración de su propiedad (45). Los términos rurales están compuestos de tierras que rinden una renta, y no hay más gentes que pertenezcan sólidamente a los municipios pueblerinos que aquellos que poseen estas tierras. Las ciudades están compuestas de casas. Las únicas cosas que no pueden llevarse son las casas y el terreno sobre el cual están construídas. Si la ciudad y su población prospera, las casas se alquilan caras; si el comercio no florece, si no es agradable vivir allí, los hombres y los capitales mobiliarios van a otros lugares; los alqui-

les nobles et les propriétaires du tiers-état doivent avoir également entrée et voix à l'assemblée municipale» (pág. 595), como porque los estamentos nobiliarios y eclesiásticos quedan reducido nada más que a una distinción puramente honorífica («ne donnant ni lieu, ni prise à ce qu'il y a de fâcheux dans les divisions d'ordres, n'y laissant que ce qu'il peut y avoir d'honorifique pour les familles illustres ou pour les emplois respectables...»: pág. 619), sin contenido real frente al sentido social y político que se reconoce a la propiedad, que es el valor que la burguesía esgrime como propio. Vid. más adelante, en el texto, sobre el papel de la burguesía en las municipalidades. Otros textos en que TURCOT alaba a «l'état mitoyen», a la «classe moyenne», donde están refugiadas «les lumières et la vertu», y cuyo estímulo y protección deb ser el objeto de un buen gobierno y una buena instrucción, en WEULERSSE, *La Physiocratie* citada, pág. 120.

(44) Cfr. HIGGS, *Los fisiócratas*, cit., págs. 51 y sigs.; WEULERSSE, *La Physiocratie*, páginas 47 y sigs.

(45) Este concepto se hizo luego tópico: «que personne ne se mêle que de ce qui l'intéresse, et de l'administration de sa propriété». De nuevo aparece el carácter «privado» («propiedad») de las funciones municipales, a que más atrás nos hemos referido.

leres bajan y a veces hasta el punto de que la conservación de las casas debe hacerse a pérdida y se las deja derrumbarse; de suerte que son sus propietarios los únicos en la ciudad que no pudiendo transportar sus riquezas, se encontrarán arruinados. Si los alquileres son caros, los terrenos adecuados para construir adquieren un gran precio. Si las casas no encuentran quien las habite, el valor del terreno disminuye, y se reduce a la facultad productiva que pueda tener (46). Es, pues, siempre a los propietarios de las casas y de los terrenos de las ciudades a quienes los asuntos de las ciudades importan especialmente; es, pues, propio de ellos el formar las municipalidades urbanas» (47).

Es aquí, como se ve, notorio que TURCOT sobrepasa decisivamente a su escuela, y que en rigor es un estricto sistema de democracia censitaria lo que concibe como base de todo su plan, pudiendo sospecharse que si en verdad se detuvo en la propiedad inmueble, ello fué debido, más que a dogmas de escuela, a la época misma en que escribe, que como anterior a la revolución industrial propiamente tal era fuerza que desconociese la importancia económica y social que más tarde se abriría para la riqueza mobiliaria. En fin, no es preciso resaltar que si el criterio de la propiedad rústica podría resultar hipotéticamente ventajoso para las familias nobles (48), la atribución en bloque del gobierno de las ciudades a los propietarios urbanos implicaba reconocer casi un monopolio absoluto a favor de la burguesía para gobernar estas unidades municipales (49), de cuya superior importancia política sobre los

(46) Todo este razonamiento económico sobre el mecanismo del mercado propio, de un liberalismo clásico *avant la lettre*, como se ve, justifica otra vez la independencia de TURCOT sobre la fisiocracia y nos da de nuevo la medida de su extraordinaria personalidad; obsérvese que aquí concibe como normal que el valor de tierra sea muy superior a su «faculté productive» (cfr. *infra*, nota 49). Sobre la posible influencia de Turcot, en ADAM SMITH, vid HIGGS, op. cit., págs. 144 y sigs.

(47) Todo el texto, en *Mémoire*, pág. 600.

(48) Debe tenerse en cuenta que la transformación social había ya implicado durante los siglos XVII y XVIII una importante traslación de tierras de los nobles a los burgueses y a los cultivadores. Vid. GÓMEZ ARBOLEYA, *Historia de la estructura*, págs. 289 y sigs., con amplias referencias. TOCQUEVILLE lo había ya notado sagazmente, *L'Ancien Régime*, I, págs. 99 y sigs.

(49) Sin embargo, la Memoria precisará luego que «le propriétaire d'une maison louée 600 livres est beaucoup moins considérable dans l'Etat que le propriétaire d'un champ loué 600 francs. Une maison est une sorte de propriété à fonds perdu... Ce n'est pas un bien productif qu'une maison, c'est une commodité dispendieuse». De ahí, y fijando un plazo medio de amortización de los edificios en cien años, deduce que la familia que posea una casa «n'y peut durer que les cents ans que durera sa maison; et si, au bout de ce terme, elle n'a pas acquis ou économisé un nouveau capital égal au premier pour refaire un autre bâtiment, elle n'a plus d'existence qu'en raison de la valeur du terrain qui lui demeure. C'est donc à la valeur de ce terrain que se réduit le véritable et solide lien du propriétaire de maisons à la

municipios rurales era plenamente consciente, como vamos a ver, el propio TURGOT.

En cuanto a la organización de los municipios, la *Memoria* es precisa: una asamblea general, en la que estarán presentes todos los «citoyens entiers», teniendo cada uno tantos votos cuantas veces tenga 600 libras de renta (en los municipios rurales; en los urbanos, 18.000 libras de capital en suelo), y representados los «citoyens fractionnaires», que son aquellos propietarios que no alcancen esos límites de renta (o de capital, en los urbanos) y que deberán reunirse entre sí libremente mediante «asambleas particulares» para formar en conjunto los votos que resulten de la adición de sus respectivas participaciones (50); y tres «oficiales» unipersonales designados por la propia asamblea, a saber, un «syndic, mayor ou président», únicamente con la finalidad de presidir las deliberaciones colegiales; un «greffier» o secretario «para llevar los libros y los registros de la parroquia», y, finalmente, un diputado para la asamblea municipal de grado superior (51), a la que inmediatamente vamos a referirnos.

El sagaz realismo de TURGOT le lleva a suscitar un tema que va a jugar en el municipalismo posterior un papel destacado, el tema de la participación central en la designación de estos oficiales. El problema queda limitado a «les très grandes villes», en las cuales «puede ser útil que el Gobierno influya sobre la elección de los oficiales públicos», proponiendo a este efecto un sistema de presentación ante el Rey de varios nombres, entre los cuales éste efectuaría el nombramiento. Pero

patric... son véritable droit de cité» (pág. 601). Sin embargo, este terreno se evalúa a precios urbanísticos, no por su valor agrícola («cette valeur du terrain est connue et différente dans les divers quartiers. Elle est fixée par la concurrence des entrepreneurs qui se disputent ces terrains pour y élever des maisons, des magasins, des hangars, ou pour y placer des chantiers, des ateliers, des pardiens») (pág. 602). La superioridad de la propiedad rústica, a cuyo propietario reserva el calificativo de *citoyen*, en tanto que el propietario urbano sería un mero *ciadin*, lo que justifica en que la familia del primero esté «fondée dans l'Etat», en tanto que la del segundo «n'y est qu'à poste» (pág. 601), es aún un reflejo en la *Memoria* del orden económico tradicional, orden que en realidad no concluirá de ser vencido hasta la madurez del industrialismo.

(50) *Mémoire*, págs. 566 y sigs. y 602 y sigs. Para las ciudades pequeñas se autorizaría rebajar los módulos de capital (pág. 603). En las grandes ciudades, a su vez, se establecerían divisiones por barrios o parroquias (pág. 604). Se prevé, en fin, que la asamblea podrá eventualmente reunirse en «petite assemblée», «moyenne» y «grande»; las dos primeras se limitarían a repartir los impuestos que se limitasen sólo al tercer estado y a éste y a la nobleza, respectivamente; sería un régimen transitorio «qu'on pourra simplifier par la suite, mais que l'embaras de la forme actuelle des impositions, et des préjugés qui y sont relatifs, rend presque inévitable dans ce premier moment» (pág. 395).

(51) *Mémoire*, págs. 598-9.

aún hay más: en estas grandes ciudades («Paris... Lyon et quelques autres grandes villes») «puede ser útil que la «police» no quede enteramente en manos de los oficiales municipales y que el magistrado que la preside fuese de vuestra [del Rey] elección y absolutamente en vuestra mano» (52). Es aquí donde la *Memoria* aprecia la superior importancia política de las grandes ciudades sobre los municipios rurales, a que ya nos hemos referido, y ello a efectos de esbozar un principio orgánicamente esencial: el de articulación entre funciones del Estado y funciones municipales privativas a través de la propia organización municipal, técnica que es verdaderamente fundamental, como es bien conocido, y habremos de precisar aún, para el municipalismo moderno.

El sistema se cierra con una construcción escalonada de sucesivas «municipalidades»: el segundo grado estaría compuesto por las «municipalités des élections», distritos o «arrondissements»; el tercero, por las «municipalités ou assemblées provinciales», y el último, que coronaría la pirámide, por «la Grande Municipalité, ou Municipalité royale, ou Municipalité générale du Royaume». Cada formación se constituiría a través de diputados de la municipalidad de grado anterior (extraídos de su propio seno o no, según los casos), y sus funciones serían siempre las mismas: el reparto impositivo y los «affaires particulières» del respectivo territorio; esto último, naturalmente, no se aplicaría estrictamente a la corporación central, cuyas funciones a este respecto serían más bien las de coordinar y complementar a las provincias y en modo alguno suplir, contrapesar o meramente participar en el poder político y absoluto del Rey (53). Salvo las municipalidades del primer escalón, todas

(52) *Mémoire*, pág. 604.

(53) *Mémoire*, págs. 606 y sigs. En cuanto a las funciones de «la municipalidad general del Reino», se deduce lo que se afirma en el texto de esta declaración: «Toutes les affaires particulières, celles des paroisses, celles des élections, celles des provinces même, se feraient toutes seules» (pág. 620); no se nombran, pues, «asuntos propios» más allá de la esfera provincial. Al definir la competencia de la asamblea central se alude expresamente al reparto de impuestos (con la salvedad de que la fijación del cupo corresponde en todo caso al Príncipe), pero también a acuerdos de gastos «soit pour les grands travaux publics, soit pour les secours à donner aux provinces qui auraient essuyé des calamités, ou qui proposeraient des entreprises qu'elles ne seraient pas assez opulentes pour achever» (pág. 613). WEULERSSE, *La Physiocratie*, páginas 320, corrobora que la «Grande municipalité» de TURGOT era una «simple delegación anual de las municipalidades provinciales», una especie de «sociedad central de los agricultores de Francia, asociada por el Rey a la administración general del Reino; en modo alguno uno de esos contrapesos capaces de resistir al poder real y destinados a restringirlo, que la Escuela [fisiocrática] condenaba severamente» (pág. 128). Sobre el «despotismo legal» como sistema político defendido por la Escuela (en este extremo, como en tantos, inspiradora del «despotismo ilustrado») y su condenación expresa de la técnica de las «contre-forces»

las demás tendrían un corto e intermitente período anual de sesiones (54). El conjunto aseguraría esa unión de los ciudadanos a sus pueblos, de éstos a sus comarcas, de éstas a su vez a las provincias y finalmente al Reino (55), que el orden estamental negaba e impedía, como ya hemos visto. Un nuevo orden social armónico y ajustado emergería de las ruinas del viejo sistema de los privilegiados.

La realización de este plan completo sería gradual, comenzando por el escalón inferior. Aunque en la *Memoria* se da un plazo aproximado a un año para su edificación paulatina (56), hay otros motivos para suponer que TURGOR estaba dispuesto a retrasar la puesta en marcha de los dos últimos escalones superiores, consciente como era de su peligrosa carga política (57). La reforma haría de Francia, finalmente, «une société parfaite» (58), «un peuple neuf et le premier des peuples», así como la gloria segura del Rey que la llevase a término, a quien «l'Europe regarderait avec admiration et avec respect» (59).

IV

La *Memoria*, entregada a LUIS XVI, casi un adolescente entonces, no mereció de éste más que unas apostillas marginales desdeñosas (60),

y de la democracia política, especialmente CHAVEGRIN, *Les doctrines politiques des physiocrates*, en *Mélanges Carré de Malberg*, París, 1933, págs. 59 y sigs. Según el *Journal de l'Abbé de Véri*, ya citado, TURGOR decía: «Je laissais toujours au gouvernement la décisions des intérêts communs à la nation» (SCHELLE, pág. 628). La *Memoria* insiste en que «les assemblées municipales, et non point des Etats» (pág. 619); no hay, pues, un uso equivoco del término «municipal», que se utiliza en el doble sentido técnico de administración del territorio, y no de la nación, y de funciones administrativas y cuasi privadas, y no políticas, como ya hemos notado más arriba en el texto.

(54) Las asambleas de «elección», de ocho a doce días anuales en dos sesiones (pág 608); las provinciales, dos sesiones, una de tres semanas y otra segunda de ocho días (págs. 612 y 617); la asamblea general del Reino, seis semanas en sesión única (pág. 618).

(55) *Mémoire*, pág. 578.

(56) *Mémoire*, págs. 614 y sigs.

(57) *Journal de l'Abbé de Véri*, págs. 627-8. Vid supra nota 13.

(58) *Mémoire*, pág. 620.

(59) *Mémoire*, pág. 621.

(60) DU PONT creía que la *Memoria* «n'a jamais été présenté au roi» (SCHELLE, pág. 571; aún lo repite modernamente MONNET, pág. 48); pero, sin embargo, SOULAVIE publicó después de la Revolución las notas marginales que el Rey escribió de su mano (*Mémoires historiques et politiques du règne du Louis XVI*, París, 1801, tomo III), que la crítica ha dado por auténticas (ONCKEN, *Geschichte der Nationalökonomie*, 1. Teil, *Die Zeit vor Adam Smith*, Leipzig, 1902, págs. 451 y sigs.). Un resumen de las mismas puede verse en CIGNOUX, *Turgot*, pá-

aunque a veces en ellas brille una vivacidad que demuestran que al Rey no pasó inadvertida la magnitud del empeño reformista y su trascendencia. «No se precisa ser un sabio—dice, por ejemplo, en una de ellas— para juzgar que la presente *Memoria* está hecha para establecer en Francia una nueva forma de gobierno y para desacreditar las instituciones antiguas, que el autor supone ser la obra de siglos de ignorancia y de barbarie, como si el reinado de mis tres predecesores pudiese ser clasificado por un espíritu justo y razonable junto a los de los siglos bárbaros» (61). Otras veces tilda a su Ministro de «amateur de nouveautés» (62) o combate sus proposiciones reafirmando su fe en el viejo orden estamental; así: «Se ve aún que TURCOT es enemigo de la variedad de los «ordres» y de la jerarquía de sus asambleas, que conserva en Francia las facultades y los honores de los diferentes individuos y forma la jerarquía de mis súbditos, sin la cual no puede haber jerarquía en parte alguna. M. TURCOT propone una jerarquía de poderes; esta jerarquía es quimérica, si una jerarquía de nacimiento no estuviese en su base, como en todas las Monarquías antiguas o modernas, y en casi todas las repúblicas» (63). No falta en todo caso al joven monarca penetración para valorar lo que, en efecto, estaba en juego, aunque luego su diagnóstico haya resultado desacreditado por la Historia. Estos textos confirman plenamente, y con la mayor autoridad, la interpretación que más atrás hemos propuesto en cuanto a la significación social y política de la *Memoria*. Aun este importante texto regio conspira en el mismo sentido: «La idea de formar Estados generales perpetuos—alusión a la «Grande municipalité du Royaume»—es subversiva a la Monarquía, que no es absoluta más que porque la autoridad no está distribuída [partagée]. Desde el momento de la apertura [de la asamblea] no existirán más intermediarios entre el Rey y la Nación que el ejército; y sería desgraciado y doloroso confiarle la defensa de la autoridad del Estado contra la asamblea de los franceses» (64). Este juicio no es precisamente

ginas 221 y sigs.; allí también una carta de 15 de abril de 1776, donde el Rey dice a su Ministro: «J'ai lu votre *Mémoire*; il est rempli de vues sages et utiles, mais je crains bien que ce ne soit là encore le rêve d'un homme de bien. Nous le méditerons ensemble et peut-être que, par ce moyen, nous pourrions réparer bien des maux et amener d'utiles changements.»

(61) GIGNOUX, pág. 222.

(62) *Ibidem*, pág. 223.

(63) *Ibidem*. Cfr. *supra* nota 39 un texto análogo.

(64) *Ibidem*, pág. 224.

vulgar. Donde no acierta el Rey, sin embargo, es cuando juzga «le système de M. TURCOT... un beau rêve... une autre utopie particulière» (65), y él mismo habría de comprobar su error trágicamente sobre su propia carne.

Sin duda, esa acritud del juicio regio anuncia ya la próxima desgracia del gran Ministro, que la «guerra de las harinas», consecuencia de otro de sus grandes edictos, y toda una vasta conjura de sus oponentes, precipita en mayo de 1776. El proyecto «que habría salvado a Francia» (66) queda enterrado, aunque su fortuna histórica va a comenzar, como veremos, justamente ahora.

V

El sucesor de TURCOT, el famoso Ministro NECKER, se verá forzado a acoger una parte de las ideas del primero, concretamente en lo relativo a las asambleas provinciales, si bien con una extraordinaria moderación que hace apenas irreconocible la concepción original (67). En efecto, NECKER se decide a realizar una experiencia parcial del sistema, comenzando con el establecimiento de la asamblea en una sola provincia, la de Berry, aunque manteniendo la división de los tres estados, y rompiendo el principio electivo, lo que acuerda por Decreto de 12 de julio de 1778, apenas dos años después de la salida de TURCOT (68). Consta que en la Asamblea de Berry fueron familiares las ideas de TURCOT, aunque su *Memoria* seguía aún inédita (69). La experiencia no debió ser negativa, puesto que poco tiempo después se continúa el intento de extender las asambleas a otras provincias: Delfinado (27 de

(65) *Ibidem*.

(66) Juicio de DU PONT, que concluye: «j'ai pleuré à ses côtés d'espérance et de joie... [et] vous pleureriez vous-même, qui que vous soyez, si avant tout vous êtes homme et citoyen» (cit. por STEINBRECHER, pág. 89). De RENAN es esta otra frase: «si Turgot hubiese vivido bastante para ver la Revolución, hubiese sido casi el único a tener derecho de permanecer tranquilo, pues sólo él había indicado exactamente lo que era preciso hacer para prevenirla» (cit. por GIGNOUX, pág. 278).

(67) TURCOT mismo dirá de la iniciativa de su sucesor: «Cela ressemble à mes idées sur les municipalités comme un moulin à vent ressemble à la lune» (Carta de 22 de julio de 1778, citada por WEULERSSE, pág. 327).

(68) WEULERSSE, págs. 325 y sigs.; MONNET, págs. 51 y sigs., que transcribe la exposición al Rey, de donde saldría la medida y el texto del Decreto.

(69) Texto de l'Abbé de Véri, que participó él mismo activamente en tal asamblea, en SCHELLE, pág. 573; MONNET, pág. 59.

abril de 1779), Montauban (11 de julio de 1779), Moulins (19 de marzo de 1780); la oposición de los Intendentes y de los Parlamentos hizo fracasar a NECKER (70).

Poco tiempo después, en 1786, el Ministro CALONNE conoce el plan de TURGOT, aunque, no, al parecer, su paternidad, que se atribuía entonces MIRABEAU, el futuro orador revolucionario (71), y lo adopta como proyecto de reforma, con algún retoque, ante la «Asamblea de Notables» de ese año (de la que forma parte DU PONT, por cierto), que lo rechaza por oposición a su tendencia igualitaria. BRIENNE, el último «Contrôleur général» de la Monarquía absoluta, vuelve a insistir en la reforma e instituye las «municipalités» por el Edicto de 7 de julio de 1787 (72), escalonando temporalmente la erección de las «assemblées d'élection» y las de provincia, que, en general, salvo algún caso precoz, ya la ruptura revolucionaria impediría.

A la vez, durante estos mismos meses prerrevolucionarios tiene lugar la publicación de la *Memoria*, que hasta entonces, como documento puramente administrativo, había permanecido inédita, aunque su existencia fuese conocida. Es concretamente en 1787 cuando se publica la primera edición. DU PONT DE NEMOURS, como redactor material de la *Memoria*, objeta a esta edición, sobre la que tiene lugar una polémica pública (73).

En la víspera misma de la Revolución, pues, el plan de TURGOT, cuya realización, tan apasionadamente discutida, estaba en vías de ser llevada parcialmente a cabo, estaba presente en todas las mentes que miraban críticamente la situación política, y no es raro, por ello, que su influjo haya pasado de manera notoria al pensamiento municipal de la Asamblea Constituyente.

(70) MONNET, págs. 59 y sigs.; WEULERSSE, pág. 327; GODECHOT, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, París, 1951, pág. 21. Las asambleas de Berry y de Montauban (Haute-Guienne) persistieron, sin embargo, hasta la Revolución. En general, para todo este periodo, las obras de DE LAVERGNE, ya cit., y SEMICHON, *Les réformes sous Louis XVI, Assemblées provinciales et parlements*, París, 1876.

(71) Sobre esta usurpación, SCHELLE, págs. 373-4. Sobre el influjo de la *Memoire* en CALONNE, el propio SCHELLE, loc. cit.; GODECHOT, *ibidem*; MONNET, págs. 67 y sigs.; STEINBRECHER, pág. 3, nota.

(72) MONNET, págs. 74 y sigs.

(73) Vid. sobre esto SCHELLE, págs. 570 y sigs. Además, el mismo año de 1788 CONDORCET publica su estudio sobre las asambleas provinciales, notoriamente influido por Turgot.

VI

No podemos aquí ofrecer un estudio analítico de las ideas municipales desarrolladas en la Asamblea Constituyente y de su procedencia u originalidad; aparte de que no es indispensable a nuestra exposición, faltan totalmente para ello elaboraciones a las que poder acudir, y las fuentes directas, desgraciadamente, no nos son fácilmente accesibles (74). Sin embargo, no es difícil asegurar que en este terreno, como LÉON SAY ha podido afirmar de otros, la Asamblea «commençait l'apothéose de TURGOT» (75), el cual era «como el director invisible de la conciencia» de los constituyentes (76). Es ahora, en efecto, cuando se expresa de una manera neta, encerrando en una fórmula potencial todo el pensamiento localista del gran precursor (77), el dogma central en

(74) Las exposiciones de MONNET, págs. 127 y sigs., y de GODECHOT, págs. 103 y sigs., no están hechas desde la historia de las ideas (cfr. *supra* nota 1) y apenas sirven por eso a nuestro objeto. Sería interesante, por ejemplo, comprobar el posible papel jugado en cuanto a este tema por DU PONT DE NEMOURS, que no sólo fué un miembro relevante de la Asamblea Constituyente, sino que llegó a presidirla durante algún tiempo (HIGGS, pág. 78-9; GIGNOUX, págs. 291 y sigs.; GODECHOT, pág. 90, cita un texto importante relativo al régimen municipal de los «cahiers» de NEMOURS, redactados por DU PONT), así como por CONDORCET (cfr. GODECHOT, pág. 104) y MIRABEAU (que parece que es quien impone la idea de la *Memoria* de aprovechar la división parroquial como primer escalón municipal: LEPOINTE, *Histoire des institutions du Droit Public Français au XIXe siècle, 1789-1914*, París, 1953, pág. 232, así como juega un papel activo en la «Communes» de París: MONNET, pág. 140), ambos afectos a la fisiocracia y admiradores declarados de Turgot (el primero publicó una biografía de Turgot; sobre el último, cfr. *supra* nota 71 y texto correspondiente). La influencia sobre SIEYÈS de los fisiócratas en este punto concreto de la organización territorial la recuerda BASTID (*Sieyès et sa pensée*, págs. 387-8 y 454), quien también afirma que es él el verdadero padre de la obra de la Asamblea sobre este particular, siendo THOURET, el ponente oficial de los respectivos proyectos, un mero portador de sus ideas (págs. 88 y 452), aunque hay que entender que se refiere más bien a los aspectos estructurales que a los de fondo; vid. en este sentido cómo concretamente el propio autor observa la inadecuación del concepto de «pouvoir municipal» a los criterios centrales de SIEYÈS, pág. 459.

(75) *Apud* GIGNOUX, pág. 291. Se refiere a la obra de LÉON SAY, *Turgot*, 2.^a ed., París, 1891.

(76) *Ibidem*, pág. 302. TOCQUEVILLE dice en general de las ideas de los economistas pre-revolucionarios que aunque sus nombres no fuesen populares, sus ideas, como anacidas natural y apaciblemente del estado de los espíritus, de las instituciones y de las costumbres de la nación, de su educación y de su historia, de lo que había de más vigoroso en las impresiones y los recuerdos del antiguo régimen... debían mezclarse a todas las instituciones nuevas y quedar como la base permanente de nuestros instintos en política» (*L'Ancien Régime*, II, página 372).

(77) TOCQUEVILLE, *op. cit.*, pág. 422, rotula expresamente un texto de la *Memoria* de Turgot con este epígrafe: «Pouvoir municipal des villes», corroborando así la relación estricta entre una y otra formulación. Las similitudes estructurales entre la *Memoria* y el Decreto de 14 de diciembre de 1789 son más fácilmente discernibles: generalización de la institución municipal y uniformismo, salvo la distinción orgánica por población y la más débil entre municipios

la historia del moderno municipalismo, el principio del *pouvoir municipal*.

Como ya avanzamos al comienzo, el concepto aparece en el texto del famoso Decreto de 14 de diciembre de 1789, de organización de las «municipalités», cuyo artículo 49 afirma :

«Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir, *les unes propres au pouvoir municipal*, les autres propres à l'administration générale de l'Etat et déléguées par elle aux municipalités.»

Hay aquí, como es obvio, el reconocimiento del poder municipal como un poder originario al que se reconoce un ámbito de funciones propias y exclusivas, que no necesita legitimarse en una delegación estatal. Como, por otra parte, la constitución de los órganos municipales ha de realizarse «par voie d'élection» (arts. 2 y 5 del Decreto), con la importante salvedad de que los respectivos colegios electorales «ne pourront se former par métiers, professions ou corporations, mais par quartiers ou arrondissements» (art. 7), nos encontramos con toda claridad ante la construcción de la autonomía municipal como una autonomía ciudadana, claramente tributaria de los conceptos matrices de TURCOT.

La rectificación del sistema de gobierno local del antiguo régimen es con ello completa, pues, como hemos visto, ese sistema se concretaba simultáneamente en una técnica de gobierno burocrático centralizado a través de funcionarios regios (78) y en ciertos privilegios personales de coparticipación, especialmente económicos, vinculados a ciertas familias o a los oficios enajenados; la conciencia de un poder soberano y absoluto, propio de las Monarquías de la Edad Moderna, había concluído por desalojar todo poder exento, ahogando la idea medieval de las libertades comunales concebidas como franquicias y poderes pro-

rústicos («villages») y urbanos («villes»), que también está en la *Memoria*; adaptación de aquéllos a la división parroquial; sistema electivo de democracia censitaria, fijación del censo en los municipios rústicos exclusivamente sobre la propiedad territorial; expresa prohibición de voto o representación corporativa; admisión de «assemblées particulières» libres, aunque no fuese por el sistema de los «votos fragmentarios», funciones de reparto fiscal, asuntos privativos, etc. Si el Decreto de municipalidades se completa con el de división departamental de 22 de diciembre del mismo año de 1789, la similitud estructural del conjunto con el plan de TURCOT es aún más enérgica.

(78) Cfr. *supra*, notas 38 y 39 y texto correspondiente. VON GIERKE, *Die steinische Städteordnung*, Sonderausgabe, Darmstadt, 1957, págs. 48 y sigs.

pios (79). Como, por otra parte, el Decreto paralelo de 22 de diciembre del mismo año de 1789 dispuso que «il y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne», la institución municipal se generaliza entonces a la totalidad del territorio del Estado, sin discontinuidad, como hoy estamos acostumbrados a verla, cosa que antes estaba lejos de ocurrir, ya que, concebida la institución municipal como un privilegio que debía ser expresamente otorgado, su manifestación, por eso mismo estaba presente únicamente en islotes del territorio, sin comprender, ni mucho menos, toda su extensión.

De este modo, y frente a los tópicos generalizadores tan frecuentes en cuanto a este punto, la Revolución toma desde sus orígenes «une couleur communaliste» (80) absolutamente notoria, «despertando bruscamente a una plena vida municipal más de cuarenta mil «comunidades de habitantes», de los que varios miles no tenían entonces más que un estatuto rudimentario de vida colectiva» (81). La historia del municipalismo contemporáneo comienza justamente aquí (82).

Esta finalidad estaba explícitamente entre las intenciones de los constituyentes, que antes de haber parado mientes en la plenitud de poder que los dogmas de que se hicieron portadores les deparaba, veían aún por hábito adquirido, en el Poder central un enemigo y buscaban revivir las «libertades locales», eximiéndolas del autoritarismo de los intendentes y del señorialismo personal de los nobles y de los oficiales. El ideario localista fué uno de los más enérgicos en la subversión contra el antiguo régimen, y su consagración legislativa por la Constituyente fué un acto de rigurosa consecuencia.

Ahora bien, es también evidente que la Revolución no podía dar a

(79) Así, por ejemplo, LORENZO DE SANTAYANA, en su *Gobierno político de los pueblos de España*, Zaragoza, 1742, utiliza el dogma escolástico-racionalista del pacto de traslación del poder al Príncipe para justificar que aunque «el gobierno de los pueblos por Derecho natural pertenece a los pueblos mismos», como «de éstos se derivó a los Magistrados y a los Príncipes... en nuestra España toda la potestad civil reside en su Rey, a quien la transfirieron los pueblos desde el origen de esta Monarquía» (págs. 1-2).

(80) MAXIME LEROY, *La Ville Française. Institutions et Libertés locales*, Paris, 1927, página 78.

(81) LEROY, pág. 50.

(82) Quizá el primero en haberlo notado así, desde una estricta conciencia histórica, al margen, pues, de las apologías revolucionarias, fué LORENZ VON STEIN, cuya tesis doctoral versó precisamente sobre *Die Municipalverfassung Frankreichs*, Leipzig, Otto Wigand, 1843, que expone justamente como «ein neues Municipalrecht» en la historia europea, donde por vez primera se funden («Verschmelzung») los principios jurídicos romanos y germánicos (pág. 71) (identificados los primeros con la idea de autoridad y los segundos con la de libertad), construcción típicamente hegeliana y nada vulgar, pese a su simplicidad dialéctica.

este concepto nuevo de «poder municipal» un valor absoluto. Uno de los principios esenciales de la Revolución, más radical y más profundo que el de las «libertades comunales», era precisamente el de la preeminencia absoluta de la «voluntad general» como origen de toda potestad política (83). ¿Cómo, pues, aceptar un «poder municipal» que como tal poder fuese exento, originario y exclusivo, marginal a la voluntad general, no delegado de ella?

En la solución de esta paradójica contradicción radica precisamente toda la singularidad de la doctrina del poder municipal. Podemos ya avanzar que la solución es, en términos generales, simple, aunque luego su contenido se matice de una positiva jugosidad, como la reelaboración teórica del concepto va a poner posteriormente de manifiesto. Se destacará sistemáticamente para ello uno de los elementos de la construcción de TURGOT, en el que ya hemos parado mientes, la observación de que los objetos propios de la actuación de los municipios son los «affaires particulières» de su respectiva comunidad, en tanto que las cuestiones que afecten al «interés común» de la nación exceden de su ámbito de decisión (84). A través de esta simple precisión dialéctica se ha esquivado el dogma fundamental de la voluntad general, que evidentemente no podía atacarse. Se trata de un ámbito material de cuestiones que quedan al margen de aquellas que son propias de la voluntad general; técnicamente con ello el poder municipal sería una simple

(83) «Le principe de toute souveraineté reside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément»: art. 3.º de la Declaración de derechos de 1789. *Ibidem*, art. 6.º: «La loi est l'expression de la volonté générale». Título III, art. 2.º, de la Constitución de 1791: «La Nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation». *Ibidem*, tit. III, cap. II, secc. 1.ª: «Il n'y a point en France d'autorité supérieure à celle de la loi. Le Roi ne règne que par elle, et ce n'est qu'au nom de la Loi qu'il peut exiger l'obéissance». Sobre el influjo de ROUSSEAU en estas declaraciones, como concepción básica de la Asamblea, DUCLOS, *La notion de Constitution dans l'oeuvre de l'Assemblée Constituante de 1789*, Paris, 1932.

(84) Vid. *supra*, notas 25 a 30, y 53 y texto correlativo. Esta bipartición entre intereses privativos e intereses comunes se corresponde precisamente a la dualidad de funciones del nuevo municipio; según la fórmula legal que hemos transcrito: los primeros son los «propios del poder municipal»; los segundos, los que el municipio sólo puede ejercer por delegación del Estado. Así lo corrobora la Constitución de 1791, que consagra en la solemnidad de su texto las concepciones municipalistas de la Asamblea, art. 9 del tit. II: «Les citoyens qui composent chaque commune, ont le droit d'élire à temps, suivant les formes déterminées par la loi, ceux d'entre eux qui, sous le titre d'Officiers municipaux, sont chargés de gérer les affaires particulières de la commune. Il pourra être délégué aux Officiers municipaux quelques fonctions relatives à l'intérêt général de l'Etat».

«volonté particulière» en el sentido del *Contrat social* (85); a la que en todo caso se intenta descargar todavía de su posible sentido político, que contrariaría la pureza de los dogmas rusonianos (86), subrayando

(85) «Ce qui généralise la volonté est moins le nombre de voix que l'intérêt commun qui les unit» (*Contrat social*, liv. II, chap. IV), «il n'y a point de volonté générale sur un objet particulier» (*Ibidem*, liv. II, chap. VI). «Car la volonté est générale, ou elle ne l'est pas; elle est celle du corps du peuple, ou seulement d'une partie. Dans le premier cas, cette volonté déclarée est un acte de souveraineté et fait loi; dans le second, ce n'est qu'une volonté particulière» (*Ibidem*, liv. II, chap. II).

(86) El concepto de soberanía de ROUSSEAU no admitía que ésta fuese dividida o distribuida entre cuerpos distintos. «L'autorité souveraine est simple et une, et l'on ne peut la diviser sans la détruire» (*Contrat social*, liv. III, chap. XIII). «Par la même raison que la souveraineté est inalienable, elle est indivisible... toutes les fois qu'on croit voir la souveraineté partagée, on se trompe; que les droits qu'on prend pour des parties de cette souveraineté lui sont tous subordonnés, et supposent toujours des volontés suprêmes dont ces droits ne donnent que l'exécution» (*Ibidem*, liv. II, chap. II). Vid. sobre esto, en general, DERATHÉ, *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps*, Paris, 1950, págs. 280 y sigs. Por otra parte, ROUSSEAU es explícito al afirmar que es perturbador para la voluntad general el que existan «sociedades parciales» dentro del Estado: «Il importe donc, pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale, qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'Etat et que le citoyen n'opine que d'après lui» (*Contrat social*, liv. II, chap. III), «parce que toute dépendance particulière est autant de force ôtée au corps de l'Etat» (*Ibidem*, chap. XI). Esto no obstante, hay que tener en cuenta que la imagen del Estado que ROUSSEAU se hace es la de una pequeña comunidad, puede decirse rigurosamente que el Estado ciudad de la democracia clásica, que es, además, el que él conoce como ciudadano de Ginebra, ciudad virtualmente libre y soberana a la sazón: así expresamente en el *Contrat social*, liv. II, chap. IX: «plus le lien social s'étend, plus il se relâche; et en général un petit Etat est proportionnellement plus fort qu'un grand... L'administration devient plus pénible dans les grandes distances, comme un poids devient plus lourd au bout d'un plus grand levier... Le peuple a moins d'affection pour ses chefs, qu'il ne voit jamais, pour la patrie, qui est à ses yeux comme le monde, et pour ses concitoyens, dont la plupart lui sont étrangers. Les mêmes lois ne peuvent convenir à tant de provinces diverses... cette multitude d'hommes inconnus les uns aux autres, que le siège de l'administration suprême rassemble dans un même lieu. Les chefs, accablés d'affaires, ne voient rien par eux-mêmes; des commis gouvernent l'Etat». Y en las *Considérations sur le Gouvernement de Pologne* es aún más explícito: «Grandeur des nations, étendue des Etats: première et principale source de malheur du genre humain et, surtout, des calamités sans nombre qui minent et détruisent les peuples policés. Presque tous les petits Etats, républiques et monarchies indifféremment, prospèrent par cela seul qu'ils sont petits, que tous les citoyens s'y connoissent mutuellement et s'entre-gardent, que les chefs peuvent voir par eux-mêmes le mal qui se fait, le bien qu'ils ont à faire, et que leurs ordres s'exécutent sous leurs yeux» (chap. V), etc., etc. Es claramente una democracia directa y de ciudad la que ROUSSEAU teoriza, hasta el punto de que propondrá formalmente fragmentar Polonia en un confederación de treinta y tres Estados (*Considérations*, chap. XI). Y, sin embargo, he aquí que sus doctrinas van a aplicarse al Estado centralizado más extenso de Europa. Esta inadecuación de principio podría justificar, sin faltar demasiado a la ortodoxia del sistema, la existencia de una «sociedad parcial» como el municipio, que él mismo contempla como una fórmula liberal para Polonia en *Considérations*, chap. XIII; en *Contrat social* había aceptado en caso extremo que hubiese sociedades parciales; pero para paliar sus efectos perturbadores había dado una fórmula: «Que s'il y a des sociétés partielles, il en faut multiplier le nombre et en prévenir l'inégalité, comme firent Solon, Numa, Servius. Ces précautions sont les seules bonnes pour que la volonté générale soit toujours éclairée, et que le peuple ne se trompe point» (*Contrat social*, liv. II, chap. III), fórmula la de la generalización y la del uniformismo, que justamente siguió con toda fidelidad la legislación municipal revolucionaria. En otro lugar de las *Considérations* propone expresamente una fórmula de descentralización territorial: que en cada «palatinado», especie

que se trata de un simple poder doméstico o cuasi privado, en cuanto dirigido hacia asuntos estrictamente propios de los miembros de la asociación vecinal (87). Para todo esto, la fundamentación teórica que estaba latente en la *Memoria* de TURGOT ofrece un apoyo expreso, aunque ello fuerza a una depuración conceptual que, excediendo ya de las posiciones de ese documento (88), habrá de manifestarse con plena conciencia en la reelaboración teórica posterior del principio del *pouvoir municipal*.

Pero la amplitud de matices que la delimitación de este jugoso y decisivo concepto exige nos fuerzan a detener en este punto nuestra investigación, aplazando su continuación para otro momento. «Ninguna ciencia tan atrayente e inquietante como el Derecho municipal» (89), ha dicho, ilustrando concluyentemente el aserto con su propia obra, el maestro de personalidad impar a quien estas páginas van cordialmente dedicadas (*).

de subdivisión provincial, a fin de evitar la cadena de «opresseurs subalternes qu'une gradation nécessaire force les rois [des grands peuples] de leur donner», habría de formarse «dans chacun autant d'administrations particulières». añadiendo luego: «mais marquez-en soigneusement les bornes et faites que rien ne puisse rompre entre elles le lien de la commune législation et de la subordination au corps de la république» (chap. V), aunque contemplando posiblemente más una fórmula federativa que municipal. Esos cuidados recomendados por ROUSSEAU, y además el esencial de que para la formación de la voluntad general los votos no se tomasen «par corps», sino «ségrégativement par individu» (*Considérations*, chap. VIII), desde la base, fueron también exactamente atendidos en la obra revolucionaria.

(87) Así, el constituyente THOURET (citado por MICHOUX, *La Théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, 2.ª ed., por Trotabas, I, París, 1924, pág. 345), uno de los padres del sistema de organización local de la Asamblea y concretamente el ponente del Decreto de las municipalidades (LEPOINTE, pág. 230; MONNET, pág. 150 y *supra* nota 74), afirmó expresamente en ésta: «Le régime municipal, borne exclusivement au soin des affaires particulières, et pour ainsi dire privées, de chaque ressort municipalisé, ne peut entrer eous aucun rapport ni dans le système de la représentation nationale, ni dans celui de l'administration générale». Sobre esto *vide infra*, más ampliamente. En fin, debe notarse, y esto es importante, que en el propio sistema de ROUSSEAU estaba previsto este tipo de articulación entre una sociedad parcial y el Estado; así, en su *Economie politique* (cit. por DERATHÉ, pág. 406) dice: «La volonté de ces sociétés particulières a toujours deux relations: pour les membres de l'association, c'est une volonté générale; pour la grande société, c'est une volonté particulière, qui très souvent se trouve droite au premier égard, et vicieuse au second». Este último evento quedaría paliado por la tutela administrativa, como habremos de ver, así como el riesgo relativo a la corrupción del cuerpo popular a la hora de manifestar la voluntad general con las fórmulas de la generalización y el uniformismo, por una parte, y de la representación por voto individual y no por cuerpos, por otra, como observamos en la nota anterior. De esta forma cabe, en los propios términos rusionianos, una aceptación ortodoxa del poder municipal como poder propio, aunque no soberano.

(88) HEFFTER, pág. 58. «En el desarrollo de la idea municipal el principio del «pouvoir municipal» significa un paso adelante sobre el fisiocratismo».

(89) PI SUÑER, *Derecho Municipal*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica», I, pág. 729.

(*) Este trabajo se publicará en los *Estudios en honor del Profesor Pi Suñer*, actualmente en prensa.

JURISPRUDENCIA

