

HENRION DE PANSEY, MUNICIPALISTA DOCTRINARIO (*)

Por JAVIER GARCIA FERNANDEZ

SUMARIO

1. EL PERSONAJE.—2. EL MARCO POLÍTICO DE LA RESTAURACIÓN.—3. LOS PRINCIPIOS DEL MUNICIPALISMO DOCTRINARIO.—4. EL CONTENIDO DE «DU POUVOIR MUNICIPAL».—5. EL INFLUJO MUNICIPALISTA DE HENRION DE PANSEY.

1. EL PERSONAJE

El barón Henrion de Pansey fue, a juzgar por el apasionado retrato de Rozet que contenían las últimas ediciones de *Du pouvoir municipal*, un jurista cuidadoso, comprometido con un tiempo, cambiante como ha habido pocos en la historia, que supo manejar con soltura y precisión el Derecho positivo de su(s) tiempo(s) en beneficio ya de sus clientes, ya del Estado que le confió delicadas responsabilidades. Para el historiador, Henrion de Pansey es un nombre más de los que componen aquel Gobierno-puente que en 1814 se hizo cargo del poder que perdió el derrotado Napoleón y lo administró brevemente para entregarlo a los restaurados Borbones. Pero tanto para el entusiasta biógrafo como para cualquier historiador, Henrion de Pansey es sólo muy colateralmente el autor de un libro de mediano tamaño titulado *Du pouvoir municipal* (1). Cuando Rozet se enardece narrando la filantrópica

(*) Este texto constituye el estudio preliminar que acompañará a mi traducción del libro de HENRION DE PANSEY *Del poder municipal y de la policía interior de los municipios*, de inmediata publicación por el Instituto Nacional de Administración Pública, al que desco agradecer la autorización para su reproducción en esta Revista.

(1) *Du pouvoir municipal* se editó por primera vez en 1820, y su segunda edición apareció en 1822. La tercera impresión, de 1833, ya póstuma, contenía un discurso del

defensa que hizo el joven Henrion en favor de la libertad de un esclavo negro (2), o cuando se refiere a la honestidad con que presidió, en su vejez, el Tribunal de Casación, en plena reacción semiabsolutista de Carlos X, nos está transmitiendo la imagen interesante de un jurista de refinada pericia (y no es fácil para un mediocre hombre de leyes pasar del estudio del Derecho feudal, como rama del ordenamiento positivo, a un Derecho público inmerso en una dinámica crecientemente constitucionalista) en la que el brillante conjunto de su obra impide percibir con nitidez lo que llegó a aportar al moderno Derecho público, liberal y constitucional.

No pretendo en este breve trabajo recrear la personalidad de Henrion de Pansey. Para ello haría falta una investigación monográfica como la que, por ejemplo, Olivier Pirotte dedicó, hace algunos años, a Vivien (3), lo que está fuera de lugar. Además tendría muy relativo interés para el lector de lengua castellana, aun para el especialista en Derecho público. Para conocer el perfil de Henrion de Pansey basta con las páginas de Rozet, que, desde la muerte del autor, se incorporaron a las ediciones póstumas de esta obra, así como la voz que el famoso diccionario biográfico Michaud dedicó a nuestro personaje, y que se inspira en exceso en el texto de Rozet (4).

autor en la apertura del Tribunal de Casación, la Ley de Organización Municipal de 1831, una introducción de Parent Réal y la noticia biográfica de Rozet. La cuarta edición, de 1840, seguía conteniendo el discurso de Henrion, la noticia biográfica de Rozet y la Ley de 1831. Se le añadió la Ley de 1834 sobre organización de París y del distrito del Sena y la Ley de Administración Municipal de 1837. Además, la introducción de Parent Réal fue sustituida por otra de Émile-Victor Foucart, autor en 1834 de unos *Éléments de droit public et administratif*, que alcanzaron cuatro ediciones y dos suplementos, así como de un *Précis* aparecido en 1844. Foucart no se limitó a escribir un estudio introductorio, sino que añadió extensas adiciones que incorporaban la normativa municipal vigente con glosas que buscaban mostrar la continuidad entre el pensamiento de Henrion y las reformas locales de la Monarquía de Julio. Muy posteriormente, en 1857, se publicó una recopilación titulada *Oeuvres judiciaires du Président... Annotées par une société de jurisconsultes et de magistrats et précédées d'une notice biographique de l'auteur, par M. Rozet, avocat*, Gennequin, París, s. d. (pero de 1857). Este volumen, a pesar de su título, contenía no sólo *Du pouvoir municipal*, sino también la siguiente selección de obras: *Justice de Paix, Des biens communaux, De la police rurale et forestière, De l'autorité judiciaire y Des Pairs de France*.

(2) HENRION DE PANSEY: *Mémoire pour un nègre qui réclame sa liberté*, edición de J.-T. Hérisant, París, 1770.

(3) OLIVIER PIROTTE: *Alexandre-François-Auguste Vivien de Goubert (1799-1854). Contribution à l'étude d'un libéral autoritaire*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1972.

(4) DE GREGORY: «Henrion de Pansey (Pierre-Paul-Nicolas)», en J. F. MICHAUD: *Biographie Universelle Ancienne et Moderne, ou Histoire, par ordre alphabétique, de la vie publique et privée de tous les hommes qui se son fait remarquer par leurs écrits*,

Aunque toda la obra del barón guarda, según creo, cierto interés para el jurista y para el historiador del Derecho, es difícil que muchos de sus escritos se inserten en las corrientes de renovación del Derecho público francés que nacieron con la Revolución. Henrion refleja en su obra juvenil el complejo sistema jurídico por donde discurrían las relaciones sociales del Antiguo Régimen, y en este sentido, su edición del *Traité des fiefs de Demoulin* (5), sus tres memorias sobre los actores de la comedia y la policía de espectáculos (6) y, ya en los inicios de la Revolución, las *Dissertations féodales* (7), son instrumentos preciosos para investigar tanto las manifestaciones jurídicas del absolutismo tardío como la praxis cotidiana de la ciencia de la policía de la Ilustración. Pero ninguna de estas elaboraciones abre, evidentemente, caminos para la creación de un Derecho que ya estaba dando sus estertores definitivos. Todo lo más, tales escritos contribuyen a engalanar la estación en que acaba su recorrido el tren del Derecho absolutista, pero esos jaeces no posibilitan que el tren avance un centímetro más de su recorrido.

En cuanto a las obras de contenido constitucional, administrativo o judicial que elaboró Henrion en el período napoleónico [notablemente la tantas veces editada y hasta traducida *De la compétence des juges de paix* (8)] o en la Restauración [como *Des Pairs de France* (9) o *Des Assemblées nationales en France* (10)], responden todas a las necesidades políticas del Derecho de

leur actions, leur talents, leur vertus ou leurs crimes, t. XIX, impres. fotostática, Akademische Druck u. Verlagsanstalt, Graz, 1967, págs. 214-217.

(5) HENRION DE PANSEY: *Traité des fiefs de Demoulin, analysé et conféré avec les autres feudistes*, par M..., Valade, París, 1773.

(6) HENRION DE PANSEY: *Première mémoire pour le sieur Mercier contre la troupe des comédiens français*, ed. de Vve. Hérisant, París, 1775; Id.: *Mémoire à consulter et consultation pour le sieur Mercier contre la troupe des comédiens français ordinaires du Roi*, ed. de Clousier, París, 1775; Id.: *Requête au Roi pour le sieur Mercier... contre M. M. les premiers gentils-hommes de la chambre de Sa Majesté. Question: la législation et la police des spectacles appartiennent-elles exclusivement à M. M. les premiers gentils-hommes de la chambre du Roi?*, ed. de Vve. Hérisant, París, 1775.

(7) HENRION DE PANSEY: *Dissertations féodales par M...*, T. Barrois, París, 1789, 2 vols. Como consecuencia de la Revolución, esta obra quedó incompleta.

(8) HENRION DE PANSEY: *De la compétence des juges de paix*, T. Barrois (père), París, au XIII (1805). Esta primera edición, que no llevaba el nombre de su autor, se reeditó hasta doce veces y fue traducida al italiano, en Florencia, en 1813, y, según Rozet, también al alemán, aunque no hemos podido comprobar esta última traducción.

(9) HENRION DE PANSEY: *Des Pairs de France et de l'ancienne constitution française*, par le Président..., T. Barrois (père), París, 1816. Se reeditó en 1857 en las citadas *Oeuvres judiciaires...*

(10) HENRION DE PANSEY: *Des Assemblées nationales en France, depuis l'établissement de la monarchie jusqu'en 1614, par le président...*, T. Barrois (père), París, 1826.

cada momento, es decir, es un transmisor fiel, pero riguroso y templado, de los intereses del príncipe, ya sea Napoleón, Luis XVIII o Carlos X. Algún autor ha señalado su conservadurismo en materias como la configuración del Consejo de Estado (11), pero, sin embargo, yo distinguiría entre el conservadurismo militante y *enragé* y el conservadurismo del jurista que sirve a un régimen, susceptible incluso de concebir una moderada evolución del mismo. Henrion de Pansey es de la segunda categoría, no es un ultra ni pretende comprometerse ideológicamente más allá de lo necesario para la buena marcha de la Restauración, lo que no quiere decir que fuera un oportunista (como posiblemente fue Bonnin) o un liberal identificado con la Revolución, y así lo vio en esa posición equilibrada el anónimo «hombre de Estado» liberal (Capefigue), que escribió a principios de la década de los treinta la historia de la Restauración (12).

2. EL MARCO POLITICO DE LA RESTAURACION

Entre la extensa obra de Henrion de Pansey, un libro ha merecido ser reeditado en cuatro ocasiones, de las que dos lo fueron con posterioridad a la muerte de su autor: *Du pouvoir municipal* salió por vez primera en 1820 y las dos últimas ediciones aparecieron después de la Revolución de 1830, lo que ya es bastante significativo. Por ello conviene enmarcar este libro en los momentos en que se publicó, lo que ayudará también a entender no sólo su sentido, sino asimismo su impacto ulterior.

Este libro se publica por vez primera en 1820, en plena Restauración, con la Carta de 1814 vigente. Se titulaba en esta primera edición *Du pouvoir municipal, de sa nature, de ses attributions et de ses rapports avec l'autorité judiciaire*, y era algo más reducido porque, adoptando ya el formato en 8.º, que no perdería en posteriores ediciones, sólo contaba con 103 páginas. El propio título denota su propósito, que no era otro que el de una monografía

(11) G. SAUTEL: *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, 5.ª ed., Dalliz, París, 1978, pág. 411.

(12) UN HOMME D'ÉTAT (CAPEFIGUE): *Histoire de la Restauration et des causes qui ont amené la chute de la branche aînée des Bourbons*, par..., Société Belge de Librairie, Bruselas, 1837, t. I, pág. 126 (hubo una anterior edición en 10 volúmenes, París, 1831-1833). También E. GARCÍA DE ENTERRÍA («La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración», en *Revolución francesa y Administración contemporánea y la formación del sistema municipal francés contemporáneo*, Taurus, Madrid, 1981, págs. 128-129) aporta algunos datos sobre la biografía de Henrion de Pansey tomándola del libro de KOEHLIN *Compétence administrative et judiciaire de 1800 à 1830*, que no hemos podido manejar.

bastante pegada al Derecho positivo, aunque estuviera muy impregnada de una determinada concepción del municipio. Por consiguiente, *Du pouvoir municipal* se inserta en el paradójico universo jurídico-político del reinado de Luis XVIII.

Como se sabe, el período que va desde la definitiva derrota de Napoleón hasta 1824, en que muere Luis XVIII, se caracteriza por una permanente contradicción entre lo que podríamos denominar la política cotidiana y las grandes tendencias históricas que se van afirmando progresivamente. Más exactamente se perciben tres grandes contradicciones, a saber: *a)* entre el Rey y los monárquicos ultras; *b)* entre los diversos grupos liberales y los ultras cuando estos últimos impulsan una práctica constitucional de corte parlamentario, y *c)* entre una realidad social crecientemente liberal y capitalista y una ideología monárquica que todavía sueña con el estamentalismo del Antiguo Régimen.

La primera contradicción estalla, y no se resuelve, entre el monarca y los sectores ultras, que parecían ser su apoyo más firme. Para los ultras, Luis XVIII favorecía a los «partidarios de la Revolución», a quienes habría introducido en la Policía, en el Ejército y en la Administración (13), y hasta se dijo de él que había sido jacobino y había mantenido correspondencia con Robespierre (14). En realidad, la Restauración era un compromiso entre dos legitimidades y entre dos tradiciones (15), y así lo tradujo la Carta, por la sencilla razón de que la Revolución había introducido irreversiblemente la economía liberal, y ello imposibilitaba el retorno al Antiguo Régimen, tal como lo añoraban los ultras monárquicos.

La segunda contradicción —ésta más llamativa aún— era la que enfrentó a los liberales, que apoyaban la supremacía política del monarca, y los monárquicos ultras, que defendían el principio parlamentario. Como explicó Bastid, de los tres elementos que componen el Gobierno representativo (irresponsabilidad del jefe del Estado, responsabilidad política de los ministros, facultad del ejecutivo para disolver el Parlamento), la Carta sólo contenía el primero y el último, con lo que la propia noción de gobierno representativo quedaba

(13) MICHAUD: *Historia de la vida pública y privada de Luis Felipe de Orleans, ex-rey de los franceses, por el célebre biógrafo Mr...*, ed. por D. V. del Valle, Madrid, 1850, págs. 116-117, 122, 135-140.

(14) UN HOMME D'ÉTAT: *op. cit.*, t. I, pág. 127. Desde el lado opuesto a los ultras, la política apaciguadora de Luis XVIII fue reconocida en un artículo de B. CONSTANT en el *Journal de Débats*, 19 de marzo de 1815 (recogido en *Recueil d'articles, 1795-1817*, Droz, Ginebra, 1978, págs. 149-151).

(15) R. REMOND: *Le vie politique en France. I: 1798-1848*, 1.ª ed., Armand Colin, París, 1971, pág. 270.

en entredicho (16). Sin embargo, al igual que ocurrió en la España del Estatuto Real, la práctica parlamentaria creó instrumentos de control del Gobierno, que acabaron introduciendo la responsabilidad gubernamental. Hasta aquí estamos ante un fenómeno nada infrecuente en la historia constitucional europea, pero lo paradójico es que el motor de la parlamentarización del régimen era la mayoría ultra de la llamada *Chambre introuvable* de 1815, a fin de entorpecer a los ministros que llevaban, sin ningún control, una política más conciliadora. Así se dio la suprema paradoja de que un ultra como Vitrolles defendiera la conexión entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria, así como la independencia de aquél frente a la Corona (17).

La tercera contradicción, en fin, que explica las dos anteriores, es la que se suscita entre una estructura social y económica crecientemente liberal y la reconstitución de una nobleza, con aspiraciones de poder, que está imbuida de la ideología del Antiguo Régimen. Tudesq ha descrito cómo a partir de 1814 la nobleza rural (que formaba la mayoría de la *Chambre introuvable*) intentó reconstruirse como élite tanto mediante la propiedad agraria (en la que intenta introducir elementos del régimen señorial) como mediante la ocupación de las asambleas municipales y departamentales (18). Tal fuerza tuvo este intento (lógico, por otra parte, después del Congreso de Viena), que todavía en pleno siglo XIX se detectan movimientos campesinos antifeudales (19). Era, sin embargo, una batalla perdida, porque esta nobleza rural no disponía de instrumentos políticos suficientes para obstaculizar el ascenso de la burguesía, tanto urbana como rural, y cuando al final se reafirma en el poder político después del asesinato del duque de Berry, mediante el gabinete Villèle, su enfrentamiento con la corriente ascendente del capitalismo concluyó poco después en la revolución de 1830. Todo ello fue el principal foco de tensión de la Restauración, y es a la luz de este enfrentamiento como hay que entender no sólo la política institucional (cambios de Gobierno, compo-

(16) P. BASTID: *Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Sirey, París, 1954, pág. 14. En el mismo sentido, J. ELLUL: *Histoire des institutions*, vol. 5: *Le XIX^e siècle*, 5.^a ed., Presses Universitaires de France, París, 1979, págs. 301-302.

(17) J. BARTHÉLEMY: *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, V. Fiard & E. Brière, París, 1904, págs. 172-179. También J.-J. CHEVALLIER: *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, 5.^a ed., Dalloz, París, 1977, págs. 170-176.

(18) A. J. TUDESQ: «Las supervivencias del Antiguo Régimen: la nobleza en la sociedad francesa de la primera mitad del siglo XIX», en el vol. col. *Ordenes, estamentos y clases*, Siglo XXI, Madrid, 1978, págs. 247-269.

(19) A. SOBOUL: «Supervivencias 'feudales' en la sociedad rural en el siglo XIX», en el vol. col. *Ordenes...*, cit., págs. 311-336.

sición de las Cámaras y relaciones entre ambos poderes), sino también la evolución de la estructura social francesa. A este respecto, todo el libro segundo de *Du pouvoir municipal* constituye un testimonio valiosísimo, pues los capítulos dedicados a la policía de vías públicas, a los cerrajeros, a los manufactureros y talleres, a las campanas y a la celebración de domingos y festivos, proporcionan un buen cuadro de los rasgos contradictorios de una sociedad que empieza a andar con libertad desligándose de las trabas señoriales, aunque no sin esfuerzo. Así dijo Marx que, en esta sociedad de la Restauración, «sus verdaderos generalísimos estaban en las oficinas comerciales» (20).

Este conjunto de contradicciones no podía dejar de reflejarse en el Derecho. En el proceso de creación, tras 1789, de un Derecho nuevo que responda a los principios revolucionarios, Arnaud ha distinguido varias etapas, y dentro de éstas conviene destacar la que ha llamado «reinado del privatismo», entre 1811 y 1827 (21). Tal es así, que la batalla entre el liberalismo y la reacción se desenvuelve precisamente en el campo del Derecho civil (abolición del divorcio, abolición de las sucesiones de los extranjeros en favor de la Corona, Código forestal) (22). Y ello no es de extrañar, porque ¿qué Derecho público podía elaborarse en la Restauración? El Derecho constitucional revolucionario está formalmente condenado, aun cuando se utilice oportunistamente cuando le interesa a la nobleza ultra, y los liberales a lo más a lo que pueden aspirar es a elaborar una nueva doctrina jurídico-pública sin verdaderas esperanzas de llevarla al ordenamiento positivo. Aun así, no faltan obras como los *Principes de politique*, de Constant, en 1815; el *Cours* de este mismo o el menos conocido *Essai sur les garanties individuelles*, de P. C. F. Daunou, en 1819. En cualquier caso, el «Derecho público de los franceses», al que se referían los 12 primeros artículos de la Carta, estaba constituido por la igualdad ante la ley y ante los impuestos, por la religión y por la propiedad, y el marco jurídico que podía garantizarlos era el Derecho privado. Y no podía ser de otra manera. Existe un Derecho político que difícilmente se puede llamar constitucional, porque está formado por el conjunto de reglas procedimentales que no son susceptibles de una exégesis liberal (y que, desde la derecha aristocrática, se intentan legitimar, como hizo el propio Henrion de Pansey en 1816 con *Des Pairs de France*). Existe asimismo un

(20) K. MARX: *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, Ed. Halcón, Madrid, 1968, pág. 15.

(21) A.-J. ARNAUD: *Les juristes face à la société du XIX^e siècle à nos jours*, Presses Universitaires de France, París, 1975, págs. 32-34.

(22) M. PLANIOL: *Tratado elemental de Derecho civil. Introducción, familia, matrimonio*, Cajica, Puebla, 1946, pág. 66.

Derecho administrativo, en expansión creciente, que tiene que hacer frente a los problemas permanentes que suscita la acción del Estado, pero ya desde una óptica distinta de la que impregnó a la vieja ciencia de la policía, por lo que su refundación ha de tomar como punto de partida los derechos del individuo como propietario y como sujeto que interviene libremente en el mercado. Por todo ello, el Derecho privado ejerce una fuerte *vis* atractiva sobre el Derecho público, porque es aquél y no éste el que fija los atributos del ciudadano y le señala los límites de su libertad de acción. Sólo cuando esta libertad de acción resulte políticamente asegurada y enmarcada, es decir, después de la Revolución de 1830, se iniciará una nueva dogmática jurídico-pública. Todo este fenómeno no dejará de tener consecuencias en el campo municipal.

Este es el complejo marco político y jurídico que caracterizaba a Francia cuando se publicó por vez primera *Du pouvoir municipal*. Para entonces, es decir, en 1820, el tema municipal está en el candelero político. Ya un año antes se ha formado una comisión de consejeros de Estado para redactar un proyecto de reforma local cuya propuesta se perdió en la reacción conservadora que siguió al asesinato del duque de Berry (proyecto Lainé). Además, un año después se presentaría el primero de los proyectos de ley de reforma municipal, de tinte conservador (el proyecto Siméon-Villèle). Pero el tema municipal no preocupaba sólo a los políticos de París (23), pues muchos Consejos Generales propugnan reformas que denotan la inquietud de la aristocracia rural y de algunos sectores burgueses (24) ante una situación que, a partir de 1820, se caracteriza por una práctica gubernamental crecientemente centralizadora. En este sentido, las palabras que contienen las Memorias de Guizot, y que corresponden a su etapa ministerial con Luis XVIII, son muy representativas de la preocupación de la burguesía por el desapoderamiento de competencias que sufría el municipio y que no estaba respaldado, se pensaba, en los principios representativos de la Carta (25).

(23) Sobre la Administración Local de la Restauración, véase el resumen sintético de F. PONTEIL: *Les institutions de la France de 1814 à 1870*, Presses Universitaires de France, París, 1966, págs. 30-36. También CH.-H. POUTHAS: «Les projets de réforme administrative sous la Restauration», en *Revue d'Histoire Moderne*, núm. 5, octubre-noviembre 1926, págs. 321-367.

(24) Según ha visto F. BURDEAU (*Liberté, libertés locales chéries*, Cujas, París, 1983, págs. 71-96) al examinar las actas de los Consejos Generales desde 1817 a 1829, que publicó el Ministerio del Interior. Este autor dice con acierto: «Au Parlement, dans les journeaux, dans les ouvrages des publicistes, tout au long de le période, on déplore le régime de centralization exagérée» (pág. 72).

(25) F. GUIZOT: *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. I, Michel Lévy (frères), París, 1858, págs. 188-190.

La efervescencia municipal de los primeros años de la Restauración tiene sus lógicos efectos en el campo de la doctrina. Con todos los matices que se quieran, el debate político sobre el municipio se incardina en la tensión derecha ultra/liberalismo, aun cuando algún autor como François Burdeau habla de tres tradiciones municipalistas en la que la tercera correspondería a los dóctrinarios, que se situarían en el centro (26). Pero, a mi entender, en lo municipal esa tríada es inconsistente por dos razones: *a*) porque si bien está claro el distinto punto de partida que enfrenta a los ultras y a los liberales, no se percibe diferencia, en cuanto presupuestos doctrinales, entre liberales de izquierda y liberales de centro, y *b*) porque la diferencia entre liberales de centro y de izquierda es de matiz. El *tertius genus*, a lo sumo, podría estar constituido por los antiguos jacobinos y bonapartistas (que no faltaban en la Administración central y en las prefecturas), que seguían afe-rrados a la centralización, pero en el ámbito doctrinal no tienen todavía ninguna influencia. Por fijar sintéticamente el debate doctrinal municipal en 1820, se puede decir que frente a una derecha ultra, más provincialista que municipalista, enemiga de la centralización porque ésta permite la expansión de la burguesía (Bonald, Maistre, Chateaubriand, Villèle) (27), en la Francia de la Restauración se configura una tendencia ideológica liberal, que se expresa, tanto en libros y revistas como en la Cámara de los Diputados, en favor de la autonomía municipal. El representante más temprano y a la vez más sólido es Constant, pero también hay que incluir, en los términos que veremos a continuación, a Guizot, a Royer-Collard y a Barante.

3. LOS PRINCIPIOS DEL MUNICIPALISMO DOCTRINARIO

Benjamin Constant, tanto en sus *Principes de politique* (28) como en el

(26) F. BURDEAU: *op. cit.*, págs. 94-96.

(27) No debe olvidarse, a este respecto, la posición de la burguesía radical —mitad jacobina, mitad bonapartista— que expresarían CORMENIN u ODILON-BARROT. El primero con su opúsculo *De la centralización* (Librería de León Pablo Villaverde, Madrid, s. f. (¿1843?)), y el segundo con *De la centralización y sus efectos* (Imp. del *Diario de Barcelona*, Barcelona, 1862).

(28) B. CONSTANT: *Principios de política*, con Introducción de J. ALVAREZ JUNCO, Aguilar, Madrid, 1970, pág. 105. Muy poco antes de esta edición se publicó en la Ed. Taurus (Madrid, 1968) otra traducción de los *Principios* con el título desorientador de *Curso de política constitucional*, que tradujo y prologó F. L. DE YTURBE. Recientemente se ha publicado una nueva versión de los *Principios* en *Escritos políticos*, de CONSTANT, estudio preliminar y traducción de M. L. SÁNCHEZ MEJÍA, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, págs. 3-205.

Cours de politique constitutionnelle (29), había venido meditando muy tempranamente una noción política de la autonomía municipal y de la posición constitucional del municipio. En sus *Principes*, en 1815, ya advertía que, aunque la Carta no contenía ninguna regulación sobre el *poder municipal*, «los representantes de la nación habrán de ocuparse de ello en cuanto la paz les haya devuelto la calma necesaria para mejorar nuestra organización interior; después de la defensa nacional debe constituir el objeto más importante de sus meditaciones» (30). El pensamiento municipal de Constant, que se inscribe derechamente en su concepción constitucional, toma como punto de partida la consideración del poder municipal como uno de los cinco poderes que conforman el Estado (real, ejecutivo, legislativo, judicial). El poder municipal no forma parte del ejecutivo porque los asuntos que conciernen a un grupo de ciudadanos han de ser gestionados por éstos en su propia esfera, de modo que el municipio existe como ampliación de aquellos intereses individuales que no tienen un alcance general. Cada autoridad, escribía Constant, tiene su esfera propia, ya que identifica intereses y competencias, de modo que los intereses municipales han de corresponder a la competencia municipal. En el fondo, como ha señalado François Burdeau, en este punto aflora también el individualismo de Constant, que le hace identificar al municipio con el individuo, que también tiene su ámbito de libertad (31), y por eso rechaza que el municipio sea representado por el poder central.

El pensamiento de Constant en esta materia, que se publica por primera vez en 1815, antes de que se inicien las tensiones entre el Rey con sus ministros y la *Chambre introuvable*, respondía, todavía en forma de tanteo, a las formulaciones constitucionales de los liberales doctrinarios, es decir, a la necesidad de buscar un pacto político con la aristocracia agraria que permitiera asentar sin estridencias una sociedad liberal en la que quedaran excluidas la pequeña burguesía y las clases populares, cuyas posibilidades de acceso al poder ya se habían sentido durante la Convención. Para armonizar los intereses de la nobleza agraria y de la burguesía hay que atribuir a cada clase un ámbito de poder institucional propio y no asustar a la nobleza con la sobera-

(29) CONSTANT: *Cours de politique constitutionnelle*, Didier, París, 1836. El Ministerio del Interior ha publicado un facsímil de la traducción del *Curso...*, que realizó M. A. LÓPEZ en Madrid en 1820. El facsímil va acompañado de un Prólogo de S. VARELA titulado «Constant en la Biblioteca de Interior».

(30) CONSTANT: *Principios...*, págs. 105-108. En los mismos términos, su *Cours...*, t. I, págs. 149-155: Véase J. GARCÍA FERNÁNDEZ: *El origen del municipio constitucional*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983, págs. 89-94.

(31) F. BURDEAU: *op. cit.*, págs. 83-84. Sobre el mantenimiento de los principios individualistas en la Restauración, BASTID: *Les institutions...*, cit., pág. 404.

nía del Parlamento (ya que la *Chambre introuvable* no dejó de ser un episodio regresivo). Así se diseñó la doctrina del poder municipal para que la nobleza agraria gozara de un área de poder propio que no estuviera en libertad vigilada por un Parlamento que previsiblemente ampliaría su base electoral y acabaría dominado por la burguesía urbana (32). En definitiva, el poder municipal era, para los doctrinarios, la garantía de la eficacia del principio representativo (33), bien que matizado por un sufragio ultracensitario. Los doctrinarios tenían como modelo la revolución inglesa, es decir, una revolución pactada entre la nobleza y la burguesía, que era el mismo modelo de los monárquicos constitucionales de 1789. Si, como dice Rosanvallon, el propósito de los doctrinarios no era tanto instituir a la burguesía como clase dirigente cuanto crear una clase política en la sociedad (34), el modelo de municipio descentralizado cumpliría dos objetivos al mismo tiempo: garantizar que el Parlamento tendrá un ámbito propio como sede de la acción política y hacer de cada municipio un lugar de iniciación a la gestión pública que compensara a la nobleza rural su limitada presencia en el Parlamento.

Posteriormente, estos principios se recubrirán de un ropaje ideológico adecuado, fundado, de una parte, en el carácter natural del municipio, previo al Estado, y de otra, en su personalidad moral; pero lo primero estaba ya en los planes de Turgot y lo segundo es una consecuencia de la identificación del municipio con el individuo, y así lo defenderán los administrativistas posteriores (Vivien, Laferrière, Batbie). Lo curioso del caso es que Constant tampoco necesitó mucha imaginación ideológica porque la idea de la personalidad moral del municipio estaba ya, en pleno siglo xvii, en Domat (35), lo que es tanto más llamativo si recordamos que la estructuración social del momento seguía descansando en una complejidad de relaciones poco favorables a la ordenación política fundada en la simple territorialidad.

Expuesta la funcionalidad política de la doctrina del poder municipal como poder constitucional, hay que señalar que Constant no hacía más que retomar, con fines un tanto espurios, una noción que, como ha mostrado García de Enterría con gran finura, estaba ya en la reforma municipal de

(32) J. GARCÍA FERNÁNDEZ: *op. cit.*, págs. 96-104.

(33) «El interés de la clase media y de todo el cuerpo nacional, según los doctrinarios, demanda la instauración de un Gobierno mixto en que se equilibran los distintos elementos políticos», escribe con acierto L. DÍEZ DEL CORRAL (*El liberalismo doctrinario*, 3.ª ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973, pág. 132).

(34) P. ROSANVALLON: *Le moment Guizot*, Gallimard, París, 1985, pág. 88.

(35) M. DOMAT: *Derecho público*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985 (reed. de la trad. esp. de J. A. Trespalacios, 1778), Tomo III, Libro 1.º, Título XV, sección I.

Turgot y luego se expresó de manera definitiva en el Decreto de 14 de diciembre de 1789, de reorganización municipal (36). Decimos, sin embargo, que la apropiación fue espuria porque el Decreto de 1789 se caracteriza por su *telos* democrático y por ciertas resonancias rousseauianas, aun cuando limitaba bastante el sufragio (37). En todo caso, la Asamblea Nacional, al dictar el Decreto, no buscaba, como sí querían los doctrinarios, llegar a un pacto con la nobleza agraria para repartirse el poder en las instituciones.

El hecho es que la exhumación de la vieja noción del poder municipal por parte de Constant permitió a doctrinarios como Guizot, Barante, Broglie y Royer-Collard ir consolidando un cuerpo de doctrina política, más que jurídica, sobre la descentralización municipal, su valor constitucional y sobre sus efectos beneficiosos para la sociedad francesa. Este cuerpo teórico, no totalmente homogéneo, se expresó en discursos en la Cámara de los Diputados, en la revista *Archives Philosophiques, Politiques et Artistiques* y en obras como *Du gouvernement représentatif et de l'État actuel de la France*, de Guizot (1816), o *Des communes et de l'aristocratie*, de Barante (1821) (38).

Antes de pasar a ver cómo se inserta la obra de Henrion en este movimiento de ideas conviene aludir al otro punto de referencia del debate municipal de la Restauración, que es la posición descentralizadora de los ultras. Ya hemos dicho anteriormente que los monárquicos de extrema derecha eran descentralizadores porque así pensaban contrarrestar el predominio de la burguesía que dimanaba de París. Eran, más que municipalistas, provincialistas, y esta opción política se recubrió muy pronto de una ideología que se fundaba en el carácter natural del municipio, lo que enlazaba con la concepción conservadora del «orden natural» y del organicismo (39) y que permitía enlazar, más allá de la Revolución y del absolutismo, con una Francia todavía poco cohesionada (40). El municipio, para los ultras, era uno de los cuerpos

(36) Además del trabajo citado en la nota 11 («La configuración...»), a GARCÍA DE ENTERRÍA debemos otros dos textos que han sido absolutamente imprescindibles para explicar la génesis del municipalismo francés: «Turgot y los orígenes del municipalismo francés» y «Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés», ahora recogidos en el citado volumen *Revolución francesa y Administración...*

(37) Para más referencias sobre el sentido ideológico y la proyección política del Decreto de 1789, véase mi *El origen del municipio constitucional*, cit., págs. 38-58.

(38) Sobre este período de elaboración de los principios municipales de los doctrinarios, véase DÍEZ DEL CORRAL: *op. cit.*, págs. 86-89.

(39) R. REMOND: *Les droites en France*, 4.^a ed., Aubier Montagne, París, 1982, págs. 53-55.

(40) «La monarchie qu'ils rêvent de restaurer, c'est une monarchie médiévale. La sensibilité ultra est toute pénétrée de réminiscences du moyen âge» (REMOND: *Les droites...*, cit., pág. 56).

sociales a los que se tiene que subordinar el individuo. Sin embargo, este historicismo era plenamente ideológico, ya que la historia municipal francesa se caracterizaba precisamente por lo contrario, es decir, por una larga lucha de las ciudades frente a los señoríos (41), por lo que los ultras vinieron a idear una estructura municipal seudohistórica con la que reafirmar su resistencia a los impulsos liberales que acosaban a los notables locales. La consecuencia de esta operación ideológica fue un municipalismo de oropel: Bonald defiende que el municipio gestione sus intereses, pero no puede apurar el argumento porque le llevaría a la elección directa de los cuerpos municipales, lo que en modo alguno podían aceptar los ultras. En el fondo, como dice Bastid, «briser d'emblée l'organisation existante était une entreprise au-dessus des forces royalistas» (42). Es importante destacar este punto para entender el alcance del municipalismo de Henrion.

4. EL CONTENIDO DE «DU POUVOIR MUNICIPAL»

En el momento en que el primer intento con influencia doctrinaria para la reforma municipal (proyecto Lainé) acaba de fracasar, Henrion de Pansey publica *Du pouvoir municipal*. Dos años antes, Duvergier de Hauranne había publicado *Réflexions sur l'organisation municipale et sur les conseils généraux de département* (1818), y un año después, en 1821, Barante saca a la luz *Des communes et de l'aristocratie*, y al siguiente, el conde de la Borde imprime *De l'esprit d'association dans tous les intérêts de la communauté*, con interesantes consideraciones municipales, si bien no desde presupuestos doctrinarios. El libro de Henrion entra de lleno, pues, en un debate político que se prologará hasta bien entrada la Monarquía de Julio. Pero ¿en qué medida *Du pouvoir municipal* se inscribe en el municipalismo doctrinario o, por el contrario, es un alegato en favor de la ideología ultra? También se lo pregunta François Burdeau, consciente de la similitud que podría encontrarse entre Henrion y Bonald (43). Los datos personales que ya hemos recogido pueden introducir a confusión, pues si bien se ha señalado que Henrion formaba parte del círculo de amistades de Royer-Collard y que incluso fue desautorizado en la Cámara de los Diputados en 1821 por el diputado ultra Siméon, recién publicado el libro (44), también es cierto que obras como

(41) Véase J.-L. MESTRE: *Introduction historique au droit administratif français*, Presses Universitaires de France, París, 1985, págs. 55-56.

(42) BASTID: *op. cit.*, pág. 405.

(43) BURDEAU: *op. cit.*, pág. 78.

(44) BASTID: *op. cit.*, pág. 406.

Des Pairs de France pueden hacer pensar en una toma de partido en favor de la recreación del Antiguo Régimen. Pese a estas dudas, García de Enterría lo ha visto con rotundidad: Henrion es «el excelente jurista que acierta a plasmar en fórmulas institucionales precisas los principios que aquéllos (los doctrinarios) alumbraron» (45). Hagamos un repaso del contenido del libro y podremos ver en qué medida esto es cierto.

Henrion parte del carácter natural del municipio, sobre el que descansa todo el edificio social, y a continuación se introduce en la calificación jurídica del mismo, con alcance iusprivatista, porque los hombres, que tienen intereses individuales, pronto acuerdan confiar a otros convecinos aquellos intereses que les son comunes. Si hay intereses privados que se dan en un ámbito más amplio que el del propio individuo, ha de aparecer un interés común a todos los vecinos, interés municipal que da lugar a una competencia municipal. De esta forma, el poder municipal aparece como consecuencia del mandato que se confiere a un pequeño número de personas para que hagan disfrutar a todos los habitantes del lugar de las ventajas de una buena policía (seguridad, tranquilidad, salubridad). Y Henrion atribuye a estas facultades el carácter de poder municipal porque las reglas que han de dictar estas autoridades han de tener carácter coercitivo.

Admitida la necesidad del poder municipal, Henrion examina cómo se constituyen las autoridades municipales. Dado que el poder municipal no es creación de la ley ni ésta puede suprimir los cuerpos municipales, llega a la conclusión de que el municipio tiene derecho a elegir sus propios cuerpos de gobierno, pues sin capacidad de elegir, el municipio no es más que un agregado de hombres. Caso distinto es lo que se refiere al alcalde, ya que éste no solamente representa al municipio, sino que está investido también de funciones administrativas y judiciales que no son competencia del municipio, sino del Gobierno, pues éste es libre de delegar en aquél algunas ramas de la Administración general. En tal caso, y dado que los alcaldes son, a la vez, mandatarios de su comunidad, agentes de la ley y delegados del Gobierno, adquieren una condición ultramunicipal que exige una concurrencia de voluntades de los vecinos y del Gobierno en la designación del alcalde.

A continuación, Henrion se pregunta por las atribuciones que deben poseer los cuerpos municipales e inicia su respuesta con estas significativas palabras: «Aquí tenemos la ventaja de que todo lo que vamos a decir está sancionado por la ley, que es posiblemente la más sensata y la más meditada de todas las que debemos a la Asamblea Constituyente. Se trata de la Ley de 14 y 28 de diciembre de 1789.» Es decir, saliéndose del campo de los prin-

(45) GARCÍA DE ENTERRÍA: «La configuración...», cit., pág. 128.

cipios en que hasta entonces se ha desenvuelto para formular su doctrina del poder municipal, Henrion parece asumir con gusto los planteamientos del Decreto revolucionario de 14 de diciembre de 1789 y reproduce el ámbito competencial que esta norma atribuía al municipio. A partir de aquí, la doctrina de Henrion se aproxima notablemente a la exégesis del Decreto, atribuyendo a los cuerpos municipales un poder deliberante cuya ejecución corresponde exclusivamente al alcalde. Del mismo modo que, en cuanto la composición de los cuerpos municipales, acepta de buen grado las determinaciones de la Ley de 28 de pluvioso del año VIII. Y también defiende, sin poner objeciones, el régimen jurídico de los actos municipales y su control por los prefectos, sobre cuya función de vigilancia Henrion efectúa algunas consideraciones al objeto de precisar la línea divisoria entre las funciones administrativas y las funciones municipales, que corresponden, respectivamente, al poder ejecutivo y al poder del padre de familia.

La segunda parte del libro, en cambio, es mucho menos dogmática porque pretende describir los institutos específicos de la policía interior de los municipios. No se equivocaba Henrion al formular unas reglas precisas, porque las materias que trata eran objeto de continuos conflictos, como se observa en los escritos del liberal Courier, cuyos panfletos son coetáneos a *Du pouvoir municipal* (46). Así, es particularmente curioso el panfleto de Courier titulado «Petición en favor de los lugareños a quienes se prohíbe danzar», que trata de una prohibición que el propio Henrion analiza en el capítulo XIV del libro segundo, si bien todos los restantes escritos tratan temas de trascendencia municipal. Esta segunda parte tiene, pues, un extraordinario interés tanto para conocer de qué manera estaba realizándose en la práctica la transición del feudalismo al capitalismo como asimismo para conocer el fino razonamiento jurídico que aplica a situaciones aparentemente inocuas hasta acabar construyendo excelentes formulaciones que recrean el Derecho positivo.

Tras este breve examen de la orientación ideológica y jurídica de *Du pouvoir municipal*, las preguntas que surgían al comienzo de este apartado pueden responderse con cierta seguridad. La noción de poder municipal en Henrion guarda conexión, como vio García de Enterría, con la fórmula municipalista de los doctrinarios, hasta el extremo de que con su libro proporciona a éstos no sólo un conjunto de técnicas jurídicas que permitan llevar a Derecho positivo el modelo (competencias, órganos, relación entre el Ayuntamiento y el alcalde, naturaleza del alcalde, régimen jurídico de los actos y

(46) P.-L. COURIER: *Panfletos políticos (1816-1824)*, Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1936.

acuerdos municipales), sino que —y esto es lo más importante— proporciona a los doctrinarios la convicción de que sus formulaciones municipalistas están en coherencia con el régimen municipal francés que nació en 1789. No se trata de un invento arbitrista o libresco, sino de un sistema bien trabado y *vigente* que permite ser debidamente enmarcado en el conjunto del ordenamiento. Ninguna conexión con los ultras, que no hubieran aceptado la electividad del Ayuntamiento ni hubieran elogiado el Decreto de 14 de diciembre de 1789. *Du pouvoir municipal* es un libro que responde a formulaciones estrictamente doctrinarias, si bien un autor como Michoud considera que la doctrina del poder municipal falsifica el pensamiento de la Asamblea Constituyente, ya que al caracterizar como privadas las funciones que el Decreto de 14 de diciembre atribuía al municipio como propias, el resultado es acrecentar la tutela del Gobierno sobre la vida municipal hasta no dejar ni sombra de ésta ni de su libertad (47). Es interesante este punto de vista, que parte de atribuir al Decreto de 14 de diciembre 1789 una concepción radicalmente descentralizadora, casi federal, aunque, como ya señalé en *El origen del municipio constitucional*, más que falsificación se puede decir que se trata de una concepción restrictiva y contradictoria y por ello un tanto espuria (48). Y queda para el biógrafo descubrir cómo un jurista moderado que no había adoptado mayores compromisos políticos da, al final de su vida, el paso en una dirección claramente liberal.

5. EL INFLUJO MUNICIPALISTA DE HENRION DE PANSEY

Reconstruir el influjo que tuvo *Du pouvoir municipal* supone escribir la historia del régimen local de la Monarquía de Julio y, tras el autoritarismo del Segundo Imperio, rastrear sus huellas a partir de la Tercera República. De manera sucinta así lo hice en mi *El origen del municipio constitucional*, y a esta obra me remito. Aquí baste indicar que las adiciones de Foucart que contiene la 4.^a edición de la obra son suficientemente expresivas de cómo los liberales del régimen de Luis Felipe asumieron la doctrina de Henrion y la llevaron a las Leyes de Organización Municipal de 21 de marzo de 1831, de Organización Departamental de 22 de junio de 1833, de Atribuciones Municipales de 18 de julio de 1837 y de Atribuciones de los Consejos Generales de Departamento y de Consejos de Distrito de 10 de mayo de 1838, en todos

(47) L. MICHOD: *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1924, 2.^a ed. a cargo de L. TROTABAS, t. I, págs. 346-347.

(48) GARCÍA FERNÁNDEZ: *op. cit.*, pág. 114.

los cuales es perceptible el modelo que propuso Henrion, aunque con recortes.

Igualmente está presente nuestro autor en numerosos autores, como Vivien, Bathie, Macarel, Laferrière, Dumesmil y, por supuesto, Foucart (49). Más curioso es el caso de Tocqueville, cuyas ideas municipalistas, sobre todo expresadas en los capítulos quinto y sexto del primer tomo de *La democracia en América*, se aproximan bastante a Henrion (carácter natural y espontáneo del municipio, competencias propias ejecutadas por el propio municipio, desconfianza hacia la tutela gubernamental). Pero, no obstante, ni se encuentran referencias a Henrion en sus obras ni tampoco en su correspondencia, incluida la que sostuvo con Royer-Collard (50). No hay que extrañarse, pues, de que una biografía tan rigurosa como la de André Jardin tampoco contenga alusiones a Henrion (51), y en España, ni Díez del Corral (52) ni Trías Bejarano (53) han detectado ninguna influencia de Henrion en Tocqueville. Por el contrario, suele coincidir la doctrina en que la Constitución belga de 1831 reconocía en sus artículos 31 y 108 la existencia de intereses exclusivamente municipales y provinciales sobre los que estos cuerpos pueden dictar normas, lo que siempre se consideró que era influencia de Henrion (54).

En España, Henrion no ha tenido nunca mucha difusión. No hemos encontrado ninguna traducción al castellano ni tampoco la recogen Palau ni Torres Campos, por lo que todo hace pensar que no despertó suficiente interés en nuestros juristas del siglo XIX. Además, como por entonces no era costumbre la remisión bibliográfica, nuestros autores apenas lo citan. Sólo he encontrado alguna referencia en Silvela, pero dentro del extenso apéndice bibliográfico que recoge toda la producción científica y legislativa española y francesa (55), y en Colmeiro para un tema colateral como son las garantías de los Ayuntamientos suspensos (56).

Al lado de estas mínimas referencias expresas, la influencia de Henrion

(49) GARCÍA FERNÁNDEZ: *op. cit.*, págs. 116-121.

(50) A. DE TOCQUEVILLE: *Correspondance d'Aléxis de Tocqueville et de Pierre-Paul Royer-Collard*, t. XI de las *Oeuvres complètes*, Gallimard, París, 1970.

(51) A. JARDIN: *Aléxis de Tocqueville, 1805-1859*, Hachette, París, 1984.

(52) L. DíEZ DEL CORRAL: *El pensamiento político de Tocqueville*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

(53) J. J. TRÍAS BEJARANO: «La autonomía local y las asociaciones en el pensamiento de Tocqueville», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 123, mayo-junio 1962, págs. 133-192.

(54) MICHOD: *op. cit.*, pág. 346.

(55) F. A. SILVELA: *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas, o estudios prácticos de Administración*, Imprenta Nacional, Madrid, 1839, pág. 383.

(56) M. COLMEIRO: *Derecho administrativo español*, t. I, Calleja, Madrid, 1858, pág. 277.

se puede encontrar en dos niveles distintos. Por un lado, los autores que, sin citarlo, se hacen algún eco de la doctrina del poder municipal, aun cuando no parezca que asumen el conjunto de esta formulación. Por otro, los juristas que efectúan una recepción plena, aun cuando se separen de Henrion en determinados puntos. Entre los primeros tenemos a Javier de Burgos con sus *Ideas de Administración*, tanto por lo que se refiere a la naturaleza bifronte del alcalde como al carácter doméstico de las competencias de los Ayuntamientos, y por ello sostiene que deben ser elegidos por los habitantes, si bien con carácter censitario (57). Otro tanto cabe decir de Oliván, que si bien no hace referencia alguna a Henrion, distingue perfectamente los dos ámbitos de competencias (intereses de las localidades e intereses generales) que se incardinan en el alcalde, llegando así a proclamar que «el Ayuntamiento tiene un doble carácter», lo que a su vez enlaza con la elección popular del Ayuntamiento y la designación del alcalde (58). El mismo planteamiento sostiene Gómez de la Serna (59). El carácter natural del municipio, frente a lo artificial del Estado, y con una larvada crítica a Henrion, pero sin citarlo ni tampoco de forma expresa a la doctrina del poder municipal, lo encontramos en fin en las *Lecciones de Derecho político* de Alcalá Galiano (60).

En cambio, se puede hablar de verdadera recepción en Posada de Herrera, quien acepta su carácter natural en sus *Lecciones de Administración* («Antes de que hubiera Gobierno central ya existían»), para pasar de inmediato a preguntarse qué significa poder municipal, a lo que responde: «Por poder municipal entiendo yo aquellas atribuciones que corresponden a estas corporaciones populares que llamamos Ayuntamientos para arreglar sus intereses particulares y para darse ciertas reglas en aquellos puntos que sólo a ellos interesan.» A partir de aquí, este jurista moderado admite la dicotomía intereses generales e intereses municipales, si bien estos últimos configuran un poder administrativo y no político, contra lo que advierte expresamente A continuación, y tras un largo excursus histórico, Posada de Herrera analiza la obra municipal de 1789, para criticarla por su «más lata independencia», y critica a los Borbones de la Restauración por no dar a los franceses la autonomía local que deseaban, acabando en el análisis de las Leyes de 1831 y

(57) J. DE BURGOS: *Ideas de Administración*, ed. y estudio preliminar de Eduardo Roca, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1987, págs. 125-149.

(58) A. OLIVÁN: *De la Administración Pública con relación a España*, Boix, Madrid, 1843, págs. 103-108.

(59) P. GÓMEZ DE LA SERNA: *Instituciones de Derecho administrativo español*, t. I, Imprenta de Vicente de Laloma, Madrid, 1843, págs. 119-121.

(60) A. ALCALÁ GALIANO: *Lecciones de Derecho político*, edición y estudio preliminar de Angel Garrarena, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, páginas 245-255.

1837, que elogia aun con reservas por considerarlas poco autonomistas (61). Puede pensarse, por consiguiente, que en este capítulo, aun sin mencionar a Henrion, Posada de Herrera fue uno de los juristas españoles que más acusó la influencia del francés, pero incluso los elogios con reservas que dedica a las leyes municipales de la Monarquía de Julio responden a un planteamiento estrictamente doctrinario. El otro jurista español que revela similar influjo fue Joaquín María López, con su *Curso político-constitucional*, en donde dedicó dos lecciones al poder municipal para defender su «independencia», si bien con un planteamiento que rebasa a los doctrinarios por su autonomismo, que obedecía a los criterios políticos de aquella época, en que los progresistas se atrincheraron en los Ayuntamientos frente al Gobierno moderado. Se trata de una recepción, por consiguiente, sesgada; pero parece claro que sin *Du pouvoir municipal* Joaquín María López habría dispuesto de un conjunto de argumentos bastante menos sólido, como lo acredita que una de sus citas de autoridad para sostener la autonomía del municipio es precisamente Constant (62). Por último, también encontramos la caracterización del municipio como ente natural («Las municipalidades o concejos existieron antes de hecho que de derecho, es decir, que las leyes primeras que tratan de ellos no las crearon, sino que reconocieron su existencia») y la dualidad de intereses, generales y municipales, como base de la división de competencias del *poder municipal*, al que se alude así expresamente en alguna ocasión en García Goyena y Aguirre en el tomo de «Jurisprudencia Administrativa» de febrero (63).

Por consiguiente, el eco doctrinal que tuvo *Du pouvoir municipal* en España es, en el fondo, muy parco. Algunas ideas repetidas aquí y allá y una influencia más perceptible en un jurista liberal de centro (Posada de Herrera) y en otro progresista (Joaquín María López). Ambos autores están en la misma línea de descentralización que caracterizó a los liberales frente al centralismo de los moderados.

Además de estos dos niveles de influencia conviene citar dos casos más peculiares, como son los de Juan Miguel de los Ríos y Magín Ferrer. El pri-

(61) J. DE POSADA DE HERRERA: *Lecciones de Administración*, t. I, edición facsímil, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1978, págs. 245-261.

(62) J. M.^a LÓPEZ: *Curso político constitucional*, edición y estudio preliminar de Antonio Elorza, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, págs. 83-109. La cita de CONSTANT está en la página 109.

(63) F. GARCÍA GOYENA y J. AGUIRRE: *Febrero o librería de jueces, abogados y escribanos, comprensivo de los Códigos civil, criminal y administrativo, tanto en la parte teórica como práctica, con arreglo en todo a la legislación hoy vigente*. T. IX: *Jurisprudencia administrativa*, edición y estudio preliminar de Alejandro Nieto, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, págs. 33-61.

mero es autor de un extenso manual en tres tomos titulado *Derecho político general, español y europeo*, que publicó en 1845, y en cuyo Prólogo señala que, por falta de autores propios, la mayoría de las Universidades españolas han adoptado como texto el libro de Macarel, y como De los Ríos se adhiere a la mayor parte de las doctrinas del francés, el autor «ha abrazado los principales tratados de aquel célebre profesor», hasta el extremo de que «ha sido parco en estas variaciones», con lo que su extenso manual no es más que una refundición de los *Elementos de Derecho público* (64) de Macarel. En lo que quizá no reparó este catedrático de tan escasas pretensiones es que Macarel había utilizado la misma técnica en sus *Elementos*, de modo que este librito era una refundición de otras muchas obras que el autor cita al final. Y entre los autores que Macarel refundió estaba Henrion con *Du pouvoir municipal*, de modo que De los Ríos acabó repitiendo textos de Henrion como si fueran, o bien propios, o bien de Macarel (65). Evidentemente hay una recepción muy directa de Henrion, aunque por un procedimiento torticero.

(64) J. M. DE LOS RÍOS: *Derecho político general, español y europeo*, Imp. de Boix, Madrid, 1845. Las citas se encuentran en la pág. II del t. I de M. L. A. MACAREL: *Elementos de Derecho público, escritos en francés por... traducidos por D. Félix Enciso Castrillón*, Imprenta de Yenes, Madrid, 1838, 2 tomos.

(65) Para no alargar este tema, invito a comparar estos textos:

«Si estas nociones son exactas, resulta que el régimen municipal no ha sido organizado por los publicistas ni impuesto, como casi todas las instituciones medievales, por la ignorancia armada. Este árbol antiguo es un producto del suelo al que con sus ramas cubre, y, espontáneamente e impulsados por el deseo de su conservación, es como los hombres se han reunido bajo su sombra tutelar» (HENRION, 4.^a ed. francesa, pág. 4).

«Resulta de estas nociones que el régimen municipal no fue ni organizado por los publicistas ni impuesto por la ignorancia armada, como sucedió a casi todas las instituciones de la Edad Media, sino que este árbol antiguo es producción del suelo que cubre con sus ramas, y que los hombres, por un movimiento de su voluntad y guiados del instinto de su conservación, se agruparon y reunieron bajo su tutelar sombra» (MACAREL, trad. castellana del tomo II, pág. 109).

«El régimen municipal no fue ni organizado por los publicistas ni impuesto por la ignorancia armada, como sucedió a casi todas las instituciones de la Edad Media, sino que este árbol antiguo es producción del suelo que cubre con sus ramas y bajo cuya sombra tutelar se agruparon y reunieron los hombres, guiados por un movimiento de su voluntad y del instinto de su conservación» (DE LOS RÍOS, t. I, págs. 273-274).

Compárese el capítulo I de HENRION; el epígrafe IV, artículo 1.º, § IV, de MACAREL, y el capítulo I, título VIII, t. I, de DE LOS RÍOS, y se verán los plagios que hubo de sufrir HENRION.

Supuesto distinto el de Magín Ferrer, mercedario ultramontano, que, entre otros escritos, publicó en 1843 *Las leyes fundamentales de la Monarquía española*, cuyo capítulo VIII de la segunda parte está dedicado al régimen municipal. Después de defender la insaculación de los cargos municipales para evitar los funestos efectos del sufragio (pero sólo entre los grandes propietarios y la nobleza), Ferrer defiende el establecimiento del gobierno municipal en los pueblos, lo que aseguraría el sostenimiento de los principios sociales y políticos del reino. La ley, dice Ferrer, debe regular las materias propias de los Ayuntamientos de la misma manera que un padre de familia debe tener libertad de obrar dentro de su casa si no altera la tranquilidad y el orden público: «Se ha de considerar el Ayuntamiento como el padre de familia, y se ha de medir la sociedad civil de un pueblo por las reglas de la sociedad doméstica de una casa.» Ferrer asume en apariencia casi toda la doctrina del poder municipal: carácter natural, competencias propias, carácter ius-privatista, aunque no su composición democrática, y la explicación es sencilla. En la línea de los ultras franceses de la Restauración, Ferrer retoma la doctrina municipalista para defender a la aristocracia terrateniente frente a la burguesía liberal, pero desprovista de su esencia, que es la composición electiva, aunque de electividad censitaria, del Ayuntamiento (66).

Tardíamente se incorpora a la bibliografía española uno de los gigantes del municipalismo francés, que con un solo libro sobre esta materia contribuyó decisivamente a configurar un modelo de organización territorial que sigue influyendo hoy en los países de régimen administrativo continental.

(66) M. FERRER: *Las leyes fundamentales de la Monarquía española, según fueron antiguamente y según conviene que sean en la época actual*, t. II, Imprenta y Librería de Pablo Riera, Barcelona, 1843, págs. 175-205. J. F. LORCA NAVARRETE, en su *Pluralismo, regionalismo, municipalismo* (Universidad de Sevilla, Sevilla, 1978, págs. 31-41) ha dedicado un capítulo a este autor, pero centrado en su foralismo y no toca el tema municipal.