

LA CODIFICACION ADMINISTRATIVA EN FRANCIA

*Por el Dr. José QUERO MOLARES,
Ex catedrático de la Facultad de Derecho
de las Universidades de Sevilla y Bar-
celona y ex profesor de la Escuela Social
de Barcelona.*

DE LA CODIFICACION EN GENERAL

1. *El natural anhelo de codificación.*—La existencia de cuerpos legales que dispuestos metódica y sistemáticamente regulan, de una manera general o parcial, determinadas relaciones o actividades sociales, constituye una de las características jurídicas más destacadas de nuestro tiempo. Sin embargo, fácil es descubrir que existe un “natural anhelo de codificación”, como dijo el Maestro Rafael Altamira¹ refiriéndose a la legislación de Indias. Códigos tenemos en pueblos dispares y en épocas distantes. Nacieron unos de la iniciativa individual; fueron otros hijos de un trabajo conjunto, y en unos casos alcanzaron la sanción del legislador, mientras que en otros no pasaron de ser simples esfuerzos personales, de carácter práctico o científico. Unos pocos, como las Partidas (1263) en Castilla, se impusieron con fuerza de obligar mucho más tarde de su aparición. En efecto, las Partidas, trasunto del Derecho romano y canónico, a diferencia del Fuero Real (1254) que reflejaba la tradición jurídica española, recibieron el valor de obligar en el Ordenamiento de Alcalá (1348). De notar es que Las Partidas se han traducido al inglés, aplicándose en territorios de los Estados Unidos que pertenecieron a España.²

1 *Manual de Investigación de la Historia del Derecho Indiano*. México, D. F., 1948, p. 3.

2 Sánchez, Galo, *Curso de Historia del Derecho*. Introducción y Fuentes, Madrid, 1949, p. 84, y Minguijón, Salvador, *Historia del Derecho Español*, 3a. edición, 1943, p. 89.

Parece evidente que cualquiera que sea la autoridad de la costumbre y de la jurisprudencia en un ordenamiento jurídico, la norma escrita y el código, como conjunto de normas, se imponen a los pueblos y a medida que la civilización evoluciona se acentúa la necesidad social de su promulgación, puesto que la vida social recibe de los códigos y leyes una reglamentación indispensable para su normal desenvolvimiento. Es, pues, la codificación, entendida de una manera amplia que abarca las simples recopilaciones y los códigos propiamente dichos, un hecho histórico de carácter general. A continuación señalamos algunos ejemplos.

2. *Mención de algunos códigos antiguos.*—Un ejemplo muy destacado, por ser el primero y único en su clase que la historia de Oriente nos ha transmitido, nos lo ofrece el Código de Hammurabi, que constituyó un instrumento de pacificación y de concordia en su tiempo. En el preámbulo, el rey dice haber sido llamado por los dioses Anu y Bel “para que la justicia prevalezca en el país, para destruir al malo y al perverso y para impedir que el fuerte oprima al débil”. El texto del código, grabado en un bloque de diorita, se encuentra en el Museo del Louvre. Fué descubierto en 1901 por J. de Morgan y lo descifró y tradujo el Padre V. Scheil.³

Un verdadero código son también las famosas XII Tablas, que “contienen el antiguo Derecho consuetudinario romano tocante al orden público, al penal, al procesal y al civil”⁴ y que formaron el núcleo del Derecho romano y fueron la base del ulterior desarrollo de éste. Más tarde, la legislación de Justiniano contenida en la compilación denominada *Corpus juris civilis* nos legó un monumento jurídico en el que se nutrieron los Derechos nacionales que rigieron en distintas partes de Europa y que constituye aún derecho vigente en algunas de ellas. Por ejemplo, en Cataluña el Derecho romano y el canónico forman el llamado “dret comú” y están vigentes con carácter de supletorios.⁵

Acabamos de mencionar el Derecho canónico y bueno será recordar que desde la *Collectio Dionysiana* elaborada por el monje Dionisio el Exiguo a principios del siglo VI, pasando por el Decreto de Graciano que no fue una recopilación oficial, las Decretales de Gregorio IX que pre-

3 Moret (A) y Davy (G), *Des clans aux empires. L'organisation sociale chez les primitifs et dans l'Orient Ancien*, París 1923, pp. 251 y 252.

4 De Diego, Felipe Clemente, *Introducción al estudio de las instituciones de Derecho Romano*, Madrid, 1900, p. 117.

5 Pons Gurí, J. M. y Sandalinas Florenza, V., *Constituciones y otros Derechos de Cataluña*, Barcelona, 1952, p. 25.

paró Raimundo de Peñafort y el *Corpus juris canonici* publicado oficialmente en la segunda mitad del siglo XVI, hasta el Código de Derecho Canónico preparado por el cardenal Gasparri y promulgado por la constitución *Providentissima Mater Ecclesia* de 27 de mayo de 1917, la Iglesia de Roma ha dado muestra de una particular predilección en favor de la codificación legislativa.⁶

Con la caída del Imperio Romano de Occidente y la invasión de los bárbaros surgen numerosos códigos dictados, unos para salvaguardar las costumbres no escritas de los invasores y otros, para mantener el Derecho propio de los conquistados, puesto que el principio de la personalidad de las leyes mantenía la coexistencia de diversas legislaciones dentro de una misma unidad territorial.⁷ Entre esos códigos o compilaciones mencionaremos la Ley Sálica, que contiene el derecho de los francosalios y que Carlomagno mandó revisar (*Lex Salia emendata*); la Ley Ripuaria, que codifica los usos de los francoripuarios; la Ley de los borgoñones o Ley Gombeta aplicable a los bárbaros y la *Lex romana Burgundionum* dada para los romanos establecidos en Borgoña; el Código de Eurico, propio de los visigodos, y la *Lex romana wisigothorum* o Breviario de Alarico promulgada en 506 para los hispano-romanos, de la que Sohm dice que "fué la *Lex romana* del Occidente y dominó en este concepto (aunque a veces sólo por medio de malos extractos) la vida jurídica románica en el Sur de Francia y en algunas partes de la Alemania del Sur hasta el siglo XI."⁸ Junto a las anteriores compilaciones justo es recordar el *Liber judiciorum*, llamado más tarde *Forum Judicum* o Fuero Juzgo, de aplicación común a godos e hispano-romanos y del que dice Calmette que "es todo un código, un monumento legislativo solamente comparable al derecho de Justiniano y que ninguna otra monarquía de la alta Edad Media ha igualado".⁹

En los siglos XII y XIII tiene lugar la llamada recepción del Derecho romano, es decir, del Derecho que elaboraron los comentaristas italianos a base de los Códigos de Justiniano y que la leyenda atribuye al hallazgo de un ejemplar de las Pandectas en la conquista de Amalfi por el Emperador de Alemania Lotario II, auxiliado por los pisanos, en 1135.

6 Minguélez Domínguez, Lorenzo, Alonso Morán, Sabino, y Cabreros de Anta, Marcelino, *Código de Derecho Canónico y legislación complementaria*, Madrid, 1951.

7 Olivier-Martin, Fr., *Précis d'Histoire du Droit Français*, Paris, 1938, pp. 14 y s.

8 Cit. por Minguélez, *op. cit.*, p. 49.

9 *Histoire de l'Espagne*, Paris, 1947, p. 55.

Pero ni la renovación del estudio del Derecho romano por Irnerio, fundador de la escuela de los glosadores en Bolonia a fines del siglo XI, ni la aparición posterior de la escuela de los postglosadores o bartolistas, ni el impulso que da el humanismo al Derecho romano a través de los estudios lingüísticos y de la depuración de los textos clásicos, impiden la formación de corrientes nacionales en favor de las compilaciones legislativas, que se manifiesta en la redacción de las costumbres locales. El movimiento codificador persiste y se desarrolla. Es más, tan intrincados aparecen los senderos del Derecho, que la codificación se impone como una necesidad lógica. De manera que dos grandes corrientes van a parar a la redacción de cuerpos de leyes. La primera, quiere salvar las costumbres y es hija del esfuerzo privado. Una de sus manifestaciones la hallamos en el *Grand Coutumier de Normandie* redactado hacia 1250, que todavía se encuentra en vigor en las islas anglo-normandas. La segunda corriente trata de poner orden y dar claridad a las leyes vigentes y nace de la autoridad real. La Ordenanza de Montilz-les-Tours publicada a comienzos de la segunda mitad del siglo XV para reorganizar la administración del reino de Francia, es un ejemplo de ella.¹⁰

En tiempo de Luis XIV se llevó a cabo una verdadera codificación general en Francia, encomendándola a un Consejo de justicia, creado en 1665 y que presidía el rey en persona. A esta época se deben la Ordenanza civil relativa a la reforma de la justicia de 1667, la Ordenanza criminal de 1670, la Ordenanza del comercio publicada en 1673 y la de la marina de 1681.¹¹

3. *El apóstol de la codificación moderna.*—Jeremías Bentham (1748-1832), filósofo y jurisconsulto inglés, merece el título de apóstol de la codificación. Es interesante destacar la influencia de su pensamiento filosófico y político en Inglaterra y de sus ideas jurídicas en Hispanoamérica. Su filosofía del utilitarismo, que funda la moral en el interés y no en el deber, hallará en Stuart Mill su continuador y formará una de las principales corrientes del pensamiento anglo-sajón. Por otra parte, sus críticas contra el "sofisma de la autoridad" que defendía el partido conservador y contra el "sofisma de la libertad" que proclamaban los jacobinos, contenidas en *A book of fallacies*, sirvieron de base para la formación del "radicalismo" político.

10 Olivier-Martín, *op. cit.*, pp. 90 y 209.

11 *Id., id.*, p. 217.

Personalidad de gran relieve en su tiempo, pues la Asamblea Legislativa francesa le concedió el título de ciudadano francés en 1792 y el conde de Toreno le pidió un proyecto de código civil para España, fué a través de las Universidades hispanoamericanas como su pensamiento jurídico ejerció una influencia particular. En México y en muchas otras Universidades del Continente se creó una cátedra de "Principios de legislación" en la que se estudiaba a fondo la obra de Bentham.¹² En su Introducción a los Principios de la Moral y de la Legislación, publicada en 1789, Bentham aplicó a ambas ciencias el principio de la utilidad y en su Tratado de Legislación civil y penal, que apareció por primera vez (1802) en París y en francés, declaró que una legislación para ser justa ha de adherirse lo más posible a la realidad social.

En vida de Bentham se produjo la codificación napoleónica de influencia universal, salvo en la Gran Bretaña, enemiga de Napoleón en los campos de batalla y opuesta a la codificación legislativa, que iba a desarrollarse en los continentes europeo y americano.

4. *Una célebre polémica.*—El Código civil de 1804, el de comercio en vigor desde el 1º de enero de 1808, el de procedimiento civil vigente a partir del 1º de enero de 1807, el penal y el de procedimiento criminal puestos en aplicación al mismo tiempo el 1º de enero de 1811, constituyen los cinco grandes códigos de Francia. Análogos grupos podríamos señalar en otros países, como España e Italia por ejemplo, aunque elaborados con posterioridad y bajo la influencia de aquellos.

La codificación francesa dió lugar a que se enfrentaran, en Alemania, Thibaut (1772-1840) y Savigny (1779-1861). Ahora bien, como dice Solari,¹³ al sostener el primero el principio de la codificación en su libro "Sobre la necesidad de un Derecho civil común para Alemania" (1814), ha de considerársele más que como un precursor como un continuador de la tradición del Derecho natural, que contaba entre sus dogmas favoritos aquel principio. A las razones prácticas y políticas en favor de la codificación, el siglo XVIII añade razones teóricas, de exigencia lógica y doctrinal.

En cambio, para el fundador de la escuela histórica el Derecho forma parte del espíritu del pueblo, de tal manera que la historia de éste se

¹² Malagón Barceló, Javier, *Breve reseña histórica de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", 1951, p. 172, nota 17.

¹³ Solari, G., *Filosofía del Diritto Privato* II. *Storicismo e Diritto Privato*, Torino, 1940, pp. 48 y 215.

confunde con la historia de su legislación, que evoluciona sin descanso. Al formular estas ideas para deducir la conclusión de la imposibilidad e inutilidad de la codificación en su libro "De la vocación de nuestro siglo para la legislación y para la ciencia del Derecho" (1814), inicia el romanticismo jurídico de tanta trascendencia en Alemania y que a través del "Sistema del Derecho Romano Actual" ejerció una influencia general en la dogmática jurídica.¹⁴

5. *Síntesis*.—De estos rápidos sondeos históricos que hemos efectuado anteriormente, parece desprenderse la confirmación de lo que decíamos al principiar este artículo y que Posada enuncia en los siguientes términos: "...la tendencia dominante en el Derecho positivo se ha manifestado favorable a la codificación, realizándose ésta en casi todos los pueblos, en los Derechos llamados civil, mercantil, penal y procesal."¹⁵ Esta tendencia se percibe materialmente si se examina la colección de las instituciones políticas y jurídicas de los pueblos modernos que se publicó en Madrid a partir de 1885, bajo la dirección de Vicente Romero y Girón y que comprende 13 volúmenes y 18 apéndices, pues en ella se encuentran incorporados numerosos códigos, aunque hoy en gran número derogados.

La codificación tiene por objeto en todas las épocas dar una mayor claridad y precisión a las normas jurídicas pero sin propósito de enmendarlas o modificarlas esencialmente. Por el contrario, en el siglo XIX la codificación se propone el objetivo fundamental de poner en consonancia las instituciones jurídicas con las ideas de la Revolución francesa y, por lo tanto, trata de fundamentar sobre los nuevos principios el Derecho nacional.

II

LA CODIFICACION ADMINISTRATIVA

6. *Posibilidad de la codificación administrativa*.—En relación al Derecho administrativo no se manifiesta una tendencia marcada a la codi-

¹⁴ Se publicó el "Sistema" en 1840-1849, lo tradujo Guenoux al francés en 1855-60 y de esta traducción se vertió al castellano en 1878-1879. En Italia, lo tradujo Vittorio Scialoja en 1886-1898.

¹⁵ *Tratado de Derecho Administrativo según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, I, Madrid, 1897, p. 178.

ficación general. Posada distingue tres posiciones doctrinales distintas. La primera sostiene que el Derecho administrativo, por circunstancias especiales suyas o de todo Derecho público, no puede codificarse (Hallein, Laferrière, Rocco, Carmignani, Mantellini, De Gioannis, Meucci y Di-Bernardo); la segunda agrupa a los partidarios de que el Derecho administrativo puede y debe ser codificado como otras ramas del Derecho (Trolley, Cotelle, Solon, Telessio, Manna, Muso, Minghetti y Santamaría de Paredes) y la tercera reúne a los que creyendo que el Derecho administrativo no puede codificarse oficialmente y de un modo total, estiman que debe procurarse llevar a cabo la codificación para el porvenir mediante trabajos de ordenación doctrinal, recopilaciones privadas u oficiales (Gerardo, Colmeiro, Cuesta Marín y también Santamaría de Paredes) ¹⁶ Un criterio análogo al señalado en tercer término nos brinda entre sus decisiones el Congreso jurídico español celebrado en Madrid en 1886, al afirmar que "...la codificación administrativa, a cuyo ideal puede llegarse por medio de la codificación parcial, hecha oficialmente por materias, comenzando por aquellas en que las leyes sean más completas y adelantadas, tengan mayor carácter sistemático y sufran menos la influencia de los partidos y situaciones políticas y por trabajos doctrinales que preparen la sistematización, que hoy no existe, del Derecho administrativo".

Refiriéndose a España, Gascón y Marín se muestra partidario de la codificación administrativa parcial y ve un principio de realización de ella en el R. D. de 3 de octubre de 1903 sobre organización de una Junta de jefes en el Ministerio de Hacienda y en el de 27 de septiembre de 1900 creando la Comisión codificadora de instrucción pública. Además señala algunas disposiciones que constituyen codificaciones parciales, por ejemplo, el Estatuto del Magisterio de 1917 y revisado después; el R. D. de 25 de octubre de 1907 sobre agricultura y ganadería; el de 5 de mayo de 1913 sobre prisiones; el de 7 de septiembre de 1918 sobre funcionarios públicos; el de 29 de julio de 1924 sobre reclamaciones económico-administrativas; el de 17 de octubre de 1947 sobre Ordenanzas de Aduanas y el Decreto-ley de 23 de agosto de 1925 relativo al Código del Trabajo. ¹⁷

7. *Necesidad actual de la codificación administrativa.*—La complejidad de la vida moderna ha dado lugar a que se desarrollase una legislación

¹⁶ *Op. cit.*, pp. 181 y 182.

¹⁷ Gascón y Marín, José, *Tratado de Derecho Administrativo. Principios y Legislación española*, 1, Madrid, 1950, pp. 127 y 128.

administrativa varia, abundante y difícil de desentrañar. Al mismo tiempo que alcanzaban su independencia el Derecho del trabajo¹⁸ y el Derecho aéreo y que iba aglutinándose un Derecho sanitario, algunas materias administrativas recibían una reglamentación propia que al diferenciarlas individualmente las hacía aptas para la codificación, cuyas principales manifestaciones en Francia indicamos a continuación.

Admitida la necesidad de codificar la materia administrativa, se imponía la creación de un órgano encargado de llevar a cabo la empresa. Por Decreto Nº 48-800 del 10 de mayo de 1948 se instituyó una comisión superior encargada de estudiar la codificación y la simplificación de los textos legislativos y reglamentarios; de coordinar y completar los trabajos emprendidos a este objeto por las diferentes administraciones públicas y de presentar al Gobierno las sugerencias oportunas. En la exposición de motivos que precede a este decreto explica el legislador francés las razones que justifican la codificación y la composición de la comisión, en la que se agrupan representantes parlamentarios, gubernamentales y administrativos. La razón fundamental de la codificación es la extensión que ha adquirido la intervención del Estado en la vida social y económica de la nación francesa. A ella se unen un motivo de orden práctico, la rapidez con que ha procedido a menudo el legislador en la redacción de sus textos; otro histórico, la existencia de un poder público de hecho durante la ocupación alemana, y otro social y económico, la complejidad de la reglamentación, que obliga, por ejemplo, a las empresas a constituir servicios jurídicos importantes con el consiguiente aumento del precio de coste de la producción.

Los trabajos de la Comisión superior de codificación se encuentran resumidos en un informe de Gabriel Ardant, que la propia comisión adoptó el 11 de marzo de 1952 y que presenta tanto los aspectos generales como particulares del problema con una concisión y claridad notables. Reduciéndolas a una expresión esquemática expondremos a continuación las ideas desarrolladas brillantemente por el inspector de hacienda Ardant en su meritorio informe.¹⁹

18 Quero Molares, J., *Algunos datos históricos relativos a la legislación francesa del trabajo*, en "La Ley", 4 de septiembre de 1951.

19 *Journal Officiel de la République Française*, Annexe administrative, 8 de mayo de 1952, pp. 313-324.

8. *Fines de la codificación administrativa.*—Son estos tres: 1º mejorar el rendimiento de los servicios públicos; 2º restablecer el respeto a la ley y a los reglamentos, y 3º facilitar las reformas, simplificaciones y la coherencia de la actividad del Estado.

En relación al primero de estos fines, ya el comité central de investigación del coste y rendimiento de los servicios públicos había señalado su importancia. La codificación reduce la pérdida de tiempo que impone el llegar a saber exactamente cual es la disposición aplicable al caso de que se trata. Es cierto que los organismos públicos o privados de documentación y la adopción de un sistema de clasificación de las disposiciones facilitan la labor administrativa pero únicamente la codificación puede resolver el problema.

El segundo fin se impone para evitar que la arbitrariedad, hija de la multiplicidad de normas, se desarrolle en detrimento de la libertad individual. En efecto, el funcionario público acaba por pensar que le corresponde a él decidir cuál es la norma aplicable, en vista de la incertidumbre que nace del gran número de reglas existentes. Por otra parte, el particular tiende a tomar pie en la imposibilidad de conocer exactamente la reglamentación en vigor para hallar una excusa a sus infracciones. Todo ello con grave perjuicio de la estabilidad y cohesión de la sociedad civil.

En cuanto al tercer fin señalado, es evidente que la codificación facilita las reformas y las hace más sencillas y coherentes. Los poderes públicos pueden, en las mismas condiciones que cuando no existe codificación, proceder a la modificación de las reglas en vigor, pero ahora se encuentran ante un cuerpo legal homogéneo que permite evitar las contradicciones, tan frecuentes cuando se procede por vía de decisiones aisladas.

9. *Principios de la codificación.*—En primer lugar, la codificación debe ser completa, entendiendo por tal, que debe abarcar todas las materias que han sido objeto de una reglamentación pública, sin más excepción que el texto de la Constitución, y abrazar no solamente las leyes, sino también los decretos, órdenes y circulares. Para poder dar un adecuado cumplimiento a este principio entiende la Comisión superior que se deberían formar tres series de disposiciones: a) un código legislativo; b) un código reglamentario dividido en dos partes, un reglamento de administración pública y un decreto; y c) una instrucción general.

En segundo término, la codificación ha de tener carácter formal. A diferencia de la codificación del Derecho civil, por ejemplo, que se propuso en su origen la unificación de reglas que variaban de una región a

otra o que se propone ahora tomar en cuenta las profundas transformaciones sociales de nuestro tiempo,²⁰ la codificación administrativa debe limitarse a dar una forma adecuada a la reglamentación existente, a clasificarla de una manera lógica y a hacer más fácil y seguro el conocimiento de los preceptos legales. Por esta razón, no es indispensable la intervención del Parlamento, ya que no hay modificación de fondo y el Gobierno puede proceder por decreto a la promulgación de los textos codificados.

Por último, la codificación debe ser permanente, es decir, mantenida al día para que no se pierda el esfuerzo realizado. La administración debería, por lo tanto, incorporar periódicamente a los códigos todas las disposiciones dictadas con posterioridad a su publicación.

10. *Dificultades que encuentra la codificación.*—Aun limitada al aspecto formal, la codificación ofrece múltiples dificultades, unas de carácter jurídico y otras, prácticas, que se hallan resueltas en una instrucción general sobre la codificación, redactada en 1949 por la Comisión superior, que ha ido incorporando a su texto los nuevos criterios que aceptaba.

Las dificultades de orden jurídico pueden reducirse a las que resultan de la determinación de los textos legales en vigor y de los territorios a los cuales los códigos han de aplicarse. Dejando a un lado los problemas que nacen de los cambios de régimen político ocurridos en Francia y principalmente de la existencia de un gobierno de hecho durante la ocupación alemana en la II Guerra mundial,²¹ se han considerado en vigor los textos en desuso, por no existir en Derecho francés la abrogación por esta causa. No hay que confundir estos últimos con las disposiciones que han perdido su vigencia por razón de caducidad.

Por lo que hace a la aplicación territorial, los nuevos códigos se extenderán al conjunto del territorio metropolitano, comprendidos los departamentos del Alto y Bajo Rhin, del Mosela y los cuatro departamentos de ultramar (Guadalupe, Guayana francesa, Martinica y Reunión), salvo cuando se disponga otra cosa. En el momento oportuno habrá de tenerse en cuenta el régimen municipal propio de Lyon y Marsella, las disposiciones fiscales especiales de Córcega y el régimen especial de tala de bosques comunales en ciertas circunscripciones territoriales. Además,

20 Houin, R., *Les travaux de la Commission de réforme du Code civil*, en "Revue trimestrielle de Droit Civil", enero-marzo de 1951, pp. 35-50.

21 *Communication de M. le Président René Cassin sur les problèmes juridiques posés au Comité français et au Gouvernement provisoire par la poursuite de la guerre et la Libération*, en "Bulletin trimestriel de la Société de Législation comparée", 1946, pp. 10 y s.

se estudiará una codificación particular de las disposiciones propias de la ciudad de París y del departamento del Sena. Por excepción, quedan fuera de los trabajos de codificación que lleva a cabo la Comisión superior los tres departamentos de Argelia, que por ley Nº 47-1853 de 20 de septiembre de 1947 ha recibido un estatuto orgánico.

Con el fin de resolver las dificultades prácticas que su trabajo presentaba, la Comisión superior ha insistido en que se designara por parte de cada ministerio uno o varios funcionarios encargados de la codificación y en algunos casos, como veremos más adelante, ha pedido el nombramiento de una comisión especial, teniendo en cuenta la complejidad de la materia. La labor codificadora presenta tres fases sucesivas: primera, recopilación de textos; segunda, elaboración de un proyecto de plan y tercera, redacción de un proyecto de código. Estos son los que pueden denominarse trabajos preliminares.

11. *Plan general de codificación.*—El establecimiento de un plan general de trabajo por parte de la Comisión superior constituía una necesidad lógica y práctica. Este plan obedecía a la siguiente regla: toda ley en vigor debe encontrar su lugar en un código, pero ninguna ley debe figurar en dos o más códigos. Por otra parte, el plan se estructuraba de acuerdo con el criterio fundamental de que lo que da carácter de unidad a los diferentes grupos de disposiciones legislativas es el objetivo que el legislador se ha propuesto alcanzar.

Para facilitar el examen de la situación general de los trabajos de la Comisión, se han establecido cuatro grupos de actividades, subdivididos, a su vez, en otros grupos. El primero de ellos se refiere a la legislación económica y se subdivide en: a) agricultura (tres códigos: forestal, rural y de productos agrícolas); b) industria (cinco códigos: minas, electricidad y gas, combustibles líquidos, artesanía y general de la industria); c) comercio interior (código administrativo del comercio); d) comunicaciones y transportes (nueve códigos: correos, telégrafos y teléfonos, aviación civil, marina mercante, vías navegables, caminos y transportes por carretera, ferrocarriles, puertos y código general de transportes); y e) hacienda pública (códigos fiscales, de clases pasivas civiles y militares, de los instrumentos monetarios, de las cajas de ahorro, código administrativo de seguros, de cajas de depósito y consignación, de la contabilidad pública y del crédito y ahorro).

El segundo grupo abarca la legislación social y comprende los códigos siguientes: a) del trabajo; b) de la salud pública; c) de la seguridad

social; d) de la asistencia social; e) del urbanismo y la vivienda; f) de la educación física y los deportes; g) de los excombatientes y h) de los daños de guerra.

El tercer grupo se extiende a la actividad intelectual y se subdivide en: a) enseñanza (primaria, secundaria, superior y técnica); b) actividad del Estado en materia de artes, ciencias y letras independientemente de su enseñanza y c) prensa y radiodifusión.

El cuarto grupo lo forman las disposiciones relativas a la vida pública y comprende: a) los derechos individuales (código de las libertades individuales y de la policía, y código electoral); b) la organización general de los poderes públicos y de los servicios públicos (Asambleas legislativas y Gobierno, organización general de la Administración y estatuto de los funcionarios); c) medios de ejecución de la Administración (expropiación, bienes del Estado y contratos públicos); d) defensa nacional, y e) colectividades públicas (código municipal y departamental).

12. *Códigos administrativos vigentes.*²²—Entre los códigos administrativos en vigor en Francia señalaremos: 1º El llamado Código de la natalidad (Decreto de 29 de julio de 1939 relativo a la familia y a la natalidad francesa. Este código está dividido en cuatro títulos, subdivididos en capítulos, secciones y 167 artículos. Ha sido modificado por Ley Nº 53-77 del 6 de febrero de 1953 relativa a la fijación del presupuesto anexo de las prestaciones familiares agrícolas para el ejercicio de 1953); 2º El Código general de los impuestos, que refunde el código general de los impuestos directos, el código fiscal de los valores mobiliarios, el código del impuesto sobre la cifra de negocios, el código de las contribuciones indirectas, el código del impuesto real y el código del impuesto del timbre (Decreto Nº 50-478 relativo al reglamento de administración pública para la refundición de los códigos fiscales y concordancia de sus disposiciones con las del Decreto de 9 de diciembre de 1948 y leyes posteriores; Decreto Nº 50-479 sobre refundición y codificación de los reglamentos de administración pública adoptados para la aplicación de las leyes reunidas en el código general de impuestos; Decreto Nº 50-480 sobre refundición y codificación de los decretos en Consejo de Estado adoptados para la aplicación del código general de los impuestos; Decreto Nº 50-481 sobre refundición y codificación de los de-

22 Hemos completado los datos del informe de Gabriel Ardant hasta el 31 de diciembre de 1953 y añadido otros para la mejor comprensión de la materia que estudiamos en este trabajo.

cretos dictados para la aplicación de las leyes reunidas en el código general de los impuestos; y Orden sobre refundición y codificación de las órdenes publicadas para la aplicación de las leyes reunidas en el código general de los impuestos. Estos tres decretos y la Orden mencionados en el párrafo anterior son de fecha 6 de abril de 1950 y respondían al cumplimiento del Decreto N^o 48-1268 del 7 de agosto de 1948 relativo al restablecimiento económico y social, cuyo artículo 5 disponía la refundición de los códigos y textos fiscales con el fin de reducir el número de los impuestos, derechos y tasas, de facilitar y regularizar las reglas de aplicación, de simplificar las formalidades exigidas del contribuyente y de reducir la labor de la Administración); 3^o El Código del Trabajo (La Ley de 28 de diciembre de 1910 y el Decreto de 12 de enero de 1911 comenzaron la publicación de este código, que ha sido objeto de numerosas disposiciones posteriores); ²³ 4^o El Código del Trabajo de Ultramar (Ley N^o 52-1322 del 15 de diciembre de 1952. Dividido en diez títulos y 241 artículos); 5^o El Código de la Ruta (Decreto del 20 de agosto de 1939 estableciendo una reglamentación general sobre la policía de circulación y tránsito rodado, modificado por Decreto N^o 48-91 del 12 de enero de 1948); y 6^o El Código del Vino, modificado por las leyes N^o 52-1381 del 22 de diciembre de 1952 y 53-658 del 1^o de agosto de 1953.

A los códigos que acabamos de enumerar hay que añadir los siguientes: 1^o El Código de pensiones militares de invalidez y de las víctimas de guerra (Decreto N^o 51-469 del 24 de abril de 1951, que lo publica anexo como primera parte (legislativa) y Ley N^o 53-1313 del 11 de diciembre de 1952 que modifica el artículo 1^o del código; Ley N^o 53-639 del 1^o de agosto de 1953, que concede a ciertos extranjeros, así como a determinados franceses víctimas de circunstancias particulares, los beneficios de dicho código; Decretos N^o 53-1037 y 1038 del 23 de octubre de 1953 que los modifican; Decretos N^o 53-770 y 772 del 13 de agosto de 1953 que incorporan nuevas disposiciones y modifican otras de la edición de 1951; Decreto N^o 53-771 de la misma fecha que los dos anteriores, que publica el reglamento de administración pública relativo a la materia, y Orden de igual fecha que modifica y completa la del 24 de abril de 1951); 2^o El Código de las pensiones civiles y militares de jubilación (Decreto N^o 51-590 del 23 de mayo de 1951. Está dividido en tres libros y estos en títulos subdivididos en capítulos y 167 artículos.

23 Quero Molares, José, *loc. cit.*, p. 2 y 3.

Le acompañan dos tablas, una de referencias y otra de concordancias entre los artículos del código y los textos anteriores. Un decreto de revisión de este código se publicó el 8 de junio de 1953 con el N° 53-556); 3º El Código de los instrumentos monetarios y medallas, dividido en tres capítulos y los dos primeros en secciones. Comprende 39 artículos y tiene anexas una tabla de referencias y otra de concordancias (Decreto N° 52-751 del 26 de junio de 1952); 4º El Código de la Artesanía (Decreto N° 52-849 del 16 de julio de 1952, primera parte (legislativa) dividida en nueve títulos, algunos de ellos subdivididos en capítulos, con un total de 83 artículos. Le acompañan dos tablas análogas a las señaladas anteriormente); 5º El Código de las Cajas de Ahorro (Decreto N° 52-759 del 27 de junio de 1952 sobre codificación de los textos legislativos relativos a las cajas de ahorro. Está dividido en tres títulos, capítulos y 75 artículos); 6º El Código de los jardines familiares, dividido en cinco títulos y 26 artículos (Ley N° 52-895 del 26 de julio de 1952); 7º El Código de Correos, Telégrafos y Teléfonos, formado por cuatro libros, divididos en títulos y capítulos: consta de 230 artículos y va acompañado también de dos tablas (Decreto N° 52-1133 del 8 de octubre de 1952); 8º El Código Forestal compuesto de cinco libros, divididos en títulos y capítulos, tiene 227 artículos y una tabla de concordancias (Decreto N° 52-1200 del 29 de octubre de 1952, modificado por Decreto N° 53-905 del 26 de septiembre de 1953; 24 9º El Código de la Deontología de los farmacéuticos, redactado, según declara su artículo 1º, por el Colegio nacional de farmacéuticos (Decreto N° 53-591 del 25 de junio de 1953. Se divide en cinco títulos, capítulos y 64 artículos); 10º El Código de la Salud Pública (Decreto N° 53-1001 del 5 de octubre de 1953, dividido en ocho libros y estos en títulos, capítulos, secciones y 792 artículos. Va acompañado del texto de las convenciones internacionales en vigor sobre las materias que regula y de dos tablas, una de referencias y otra de concordancias. Este código ha derogado el Decreto N° 51-1322 del 6 de noviembre de 1951 relativo a la codificación de los textos legislativos relativos a farmacia y el Decreto N° 52-1068 de 25 de agosto de 1952 que revisaba este último); y 11º El Código del crédito agrícola, formado con arreglo al artículo 41 de la Ley N° 53-8 del 7 de febrero de 1953 relativa al desarrollo de los gastos aplicados a inversiones de capital en el ejercicio económico de 1953, por el Decreto de 29 de abril de 1940 sobre codificación de las disposiciones

24 Existía un código forestal de 21 de mayo de 1827, que es uno de los primeros ejemplos de codificación administrativa.

legislativas que regulan el crédito mutuo y la cooperación agrícolas y de los textos que se refieren a ésta codificación sin mencionarla expresamente.²⁵

13. *Método de codificación.*—La enumeración que acabamos de hacer pone de relieve la amplitud e importancia de la labor codificadora realizada en Francia en el curso de estos últimos años. El mérito principal corresponde a la Comisión superior creada en 1948, la cual, en determinadas materias, ha podido contar con la ayuda de comisiones especiales de codificación. Entre estas comisiones especiales tenemos la encargada de la codificación de los textos legislativos y reglamentarios relativos a las pensiones civiles y militares de jubilación, establecida por Orden de 17 de octubre de 1949 (Las OO. de 20 de febrero y 12 de junio de 1953 se refieren también a dicha comisión); la comisión especial encargada de la codificación de los textos legislativos y reglamentarios sobre contabilidad pública, creada por Orden de 21 de junio de 1952; y la comisión especial para la codificación de los textos legislativos y reglamentarios referentes al crédito, instituida por Orden de 20 de marzo de 1953 (véase asimismo la Orden de 10 de noviembre del mismo año).

Estas comisiones están formadas, en general, por altos funcionarios administrativos que tienen a su cargo los asuntos relacionados con la materia que se trata de codificar; están autorizadas a oír a cualquier persona y especialmente a los jefes de las administraciones interesadas; tienen un presidente, un secretario y un ponente, y someten el plan y los proyectos de codificación a examen de la Comisión superior.

La forma y extensión de la codificación la señala el Parlamento francés por medio de una ley. Estas leyes responden a un tipo general, propuesto por la Comisión superior de codificación y se dispone que se procederá a ella por decreto en Consejo de Estado a propuesta del Ministro interesado o del Ministro encargado de la función pública y de la reforma administrativa, según los casos y previa consulta de la Comisión superior. Disponen, además, estas leyes que el decreto de codificación "aportará a los textos en vigor las adaptaciones de forma que haga necesarias el trabajo de codificación, con exclusión de toda modificación de fondo". Entre estas leyes mencionaremos las que llevan los números siguientes: 51-516 de 8 de mayo de 1951 relativa a la legislación forestal;

25 También merece señalarse el Decreto N° 47-1337 de 15 de julio de 1947 que codifica las obligaciones y prohibiciones dictadas para la reglamentación de los cambios.

51-518 de la misma fecha sobre farmacia y salud pública; 51-561 de 18 de mayo de 1951 referente a las pensiones civiles y militares de jubilación; ley de 12 de septiembre de 1951 relativa a los instrumentos monetarios y medallas; 52-223 del 27 de febrero de 1952 sobre legislación de correos, telégrafos y teléfonos; 52-226 de la misma fecha que la anterior, referente a la legislación sobre cajas de ahorro; 52-325 de 22 de marzo de 1952 relativa a los textos legislativos concernientes a la artesanía, y 52-185 de 12 de diciembre de 1952 que fija el procedimiento a seguir en la codificación de los textos relativos a la agricultura que han de formar el código rural.

Se encuentra asimismo en estas leyes una disposición especial que regula las sucesivas incorporaciones de nuevos textos legislativos al código de que se trata. En el proyecto de ley-tipo preparado por la Comisión superior, esta disposición dice así: "Se procederá todos los años y en las mismas condiciones, a la incorporación en el código de ... de los textos legislativos que modifiquen algunas de sus disposiciones sin hacer referencia expresa a ellas." Esta regla tiene un precedente, que señala Gabriel Ardant en su Informe, en el artículo 12 de la Ley de 10 de febrero de 1936 y responde a la necesidad de mantener al día el código publicado si no se quiere perder el fruto del trabajo que representa. Conforme a este criterio se publicó el Decreto N° 53-556 de 8 de junio de 1953 sobre revisión del Código de pensiones civiles y militares de jubilaciones anexo al Decreto N° 51-590 del 23 de mayo de 1951.

14. *Textos legislativos incorporados a los nuevos códigos.*—En general, los códigos administrativos dan una lista de las leyes que han incorporado en su seno; y las tablas de referencia y de concordancias permiten darse cuenta exacta de la materia codificada. Por ejemplo, el código sobre cajas de ahorro substituye, en todo o en parte, en las condiciones previstas por la Ley N° 52-226 de 27 de febrero de 1952, a 34 leyes y 2 ordenanzas, que se extienden desde una ley de 5 de mayo de 1835 a otra Ley N° 51-592 de 24 de mayo de 1951.

Una novedad legislativa constituye la incorporación en anexo de los convenios internacionales que regulan alguno de los aspectos de la materia codificada. En el caso, por ejemplo, del Código de la Salud Pública, se trata de los acuerdos internacionales sobre opio, estupefacientes, etc. En cambio, en el caso del Código de las pensiones militares de invalidez y de las víctimas de guerra se dispone que determinadas convenciones internacionales (convenio franco-belga de 7 de noviembre de 1929, con-

vención relativa al estatuto internacional de los refugiados de 28 de octubre de 1933, etc.) se anexan al Código.

15. *La época de la codificación administrativa.*—Bien podemos afirmar, después de cuanto acabamos de decir, que al terminar la II Guerra Mundial se ha iniciado en Francia la época de la codificación administrativa. Hay algo más que un afán de claridad o la conveniencia de fijar la ley aplicable a cada caso, que han existido siempre y nunca dieron nacimiento a un movimiento codificador de la envergadura del actual.²⁶ Se trata de dotar a nuestra época de una legislación adaptada a las grandes transformaciones que anuncian las recientes conquistas del espíritu humano. Por esta razón, la codificación administrativa en Francia se inscribe en el marco general de un nuevo ordenamiento jurídico que el legislador francés prepara metódicamente y que merece la atención de los juristas.²⁷

26 Las razones de carácter general las resume admirablemente la Constitución *Providentissima Mater Ecclesia*, en estas palabras "Pues en el transcurso de los siglos se habían dado muchísimas leyes, algunas de las cuales, o fueron abrogadas por la autoridad superior de la Iglesia, o cayeron en desuso; y otras se hicieron o difíciles de aplicar por la condición de los tiempos, o a la sazón menos útiles u oportunas para el bien común de todos. Añádase también a esto que las leyes canónicas habían llegado a ser tan numerosas y se hallaban tan desparramadas y dispersas, que muchas de ellas eran desconocidas no sólo del vulgo, sino hasta de las personas muy peritas." v. *op. cit.*, en nota 6, p. XLII.

27 V. Decreto N° 53-934 de 30 de septiembre de 1953 sobre reforma del procedimiento contencioso-administrativo, reforma hecha en virtud de la Ley N° 53-611 de 11 de julio de 1953 relativa al restablecimiento económico y financiero; y el Decreto N° 53-1169 de 28 de noviembre de 1953 que publica el reglamento de administración pública para la aplicación del decreto anterior. Se han constituido recientemente las comisiones encargadas de la reforma judicial (Orden de 17 de noviembre de 1944 completada por las OO. de 19 de diciembre de 1945, 19 de enero de 1946, 29 de junio y 28 de diciembre de 1948, 23 de junio y 30 de octubre de 1950 y 23 de marzo de 1952); de la reforma fiscal (Decreto N° 52-373 de 7 de mayo de 1953); de la reforma del sistema hipotecario (Orden de 4 de mayo de 1953); y de la reforma del código de procedimiento criminal (Orden de 1° de diciembre de 1952).