
JACQUELINE GATI
JEAN-JACQUES GLEIZAL
Université des Sciences Sociales de Grenoble

**La enseñanza del Derecho y la formación de las capas dirigentes
en Francia (*)**

1.º—A los juristas no les gusta la introspección. Para ellos, el Derecho es ante todo una práctica, y la ciencia jurídica un arte. No sienten la necesidad de conocer las condiciones de producción de ambos. Y lo que es verdad para los juristas en general, lo es para los enseñantes del Derecho en particular. A estos no les resulta difícil hacerse una idea de su oficio sin tener en cuenta sus determinaciones y su razón de ser. Los juristas son naturalmente conservadores y ciertas preguntas les parecen peligrosas. La enseñanza del Derecho ocupa un lugar destacado entre los temas prohibidos. Es cierto que investigando sus orígenes, podemos llegar a entrever sus límites.

Pero la ciencia jurídica no está definitivamente atada por sus presupuestos ideológicos. El estudio del Derecho puede tener un carácter explicativo. Los juristas no pueden darse hoy por satisfechos cantando las alabanzas del Derecho. Esos hombres de iglesia deben comprender que pertenecen ya al pasado. La ciencia jurídica tiene que preguntarse por el papel del Derecho y el lugar de los juristas en la sociedad moderna. En la actualidad, no es posible imaginar una enseñanza del Derecho que no sea consciente de sus finalidades.

(*) Versión castellana de Mariano Maresca

2.º—Los sistemas de enseñanza del Derecho están determinados por una concepción del Derecho, o sea, por el tipo de Estado dentro del cual se forman. Tal es el caso, claramente, de Francia. En esta formación social, moldeada por la ideología de la Revolución de 1789, el Derecho que se legisla juega un papel determinante en la regulación de la sociedad. La ley es el lugar social en el que la gran burguesía escritura su alianza histórica con la pequeña burguesía, a la que confía la gestión de los asuntos públicos. La ley es garante del equilibrio del régimen. En estas condiciones, los juristas, hombres de leyes, son los soportes sociales del compromiso político que estructura el poder. La formación de los juristas constituye un desafío importante. Se trata de hacer a ese cuerpo capaz de gobernar conforme a lo previsto en “el compromiso burgués”.

En Francia, la enseñanza del Derecho está sometida a un control estricto por el poder que, desde principios del siglo XIX, busca con la creación de las Facultades de Derecho los instrumentos de su política. En esta formación social, los juristas tendrán una doble tarea: primero, defender la propiedad privada institucionalizada por el Código Civil, y segundo, levantar el Estado parlamentario que, con su burocracia, se forma progresivamente a lo largo del siglo XIX.

3.º—Como ya hemos podido comprobar, el estudio de la formación jurídica es indisoluble de una sociología de las capas dirigentes. La sociedad liberal del tipo de la francesa ha sido gobernada durante mucho tiempo por hombres de leyes. Nuestro propósito aquí es mostrar cómo el sistema de enseñanza del Derecho francés se fue constituyendo poco a poco para asegurar la reproducción de la élite en el Estado parlamentario. Sin embargo, cabe preguntarse si desde hace algunos años, y sin duda desde la liberación, no se ha producido un profundo cambio. El neo-liberalismo parece haber descartado la ideología jurídica en favor de una ideología de tipo tecnocrático. En este contexto, el papel y el lugar de los juristas en la sociedad experimentan una decadencia que pone de manifiesto la transformación contemporánea de la enseñanza del Derecho.

I. La constitución histórica del sistema francés de enseñanza del Derecho y la formación de las capas dirigentes

El sistema francés de enseñanza del Derecho data del Primer Imperio. Napoleón I necesita hombres capaces de aplicar el Código Civil y de divulgar las ideas contenidas en éste. Con esos fines crea

las Facultades de Derecho que forman, ante todo, privatistas que ejercen las profesiones forenses. Los juristas son, pues, técnicos. Pero a lo largo del siglo XIX, las Facultades de Derecho amplían sus enseñanzas al Derecho público. Se encargan entonces de la formación de los funcionarios públicos y de los políticos, que, especialmente en la III República, son reclutados en las clases medias. Este sistema, sin embargo, se revelará incapaz de asegurar la reproducción de una élite, la de la alta administración. Por ello, en 1871 se creará la Escuela libre de ciencias políticas, que siempre en colaboración con las Facultades de Derecho, se convertirá en una pieza importante del sistema de enseñanza del Derecho.

a) *Las etapas de la constitución del sistema francés de enseñanzas del Derecho*

La periodización de un proceso histórico es una de las tareas más complejas con que se tienen que enfrentar los especialistas de las ciencias sociales. En el estado actual de los conocimientos sobre el sistema francés de enseñanza del Derecho, puede partirse de la hipótesis según la cual existirían tres etapas en la formación del mismo: la del Primer Imperio, la que va desde 1815 a 1880 y la que abarca el período de la III República a partir de 1880.

1.º—El Primer Imperio abre la nueva era. La ley del 13 de marzo de 1804 crea las Escuelas de Derecho, que en 1880 se convierten en Facultades de Derecho. La enseñanza jurídica de la época tiene un carácter esencialmente profesional. Un debate importante tiene lugar a este respecto entre el consejero de Estado Fourcroy, partidario del profesionalismo, y un miembro del Tribunado, Sedillez, que defiende un acercamiento científico a la visión del Derecho divulgado en la enseñanza. La oposición entre ambas tesis es radical. Para Fourcroy, el jurista sirve a la ley, y para Sedillez lo primero son los fundamentos. Triunfa la primera concepción. Sedillez es derrotado aunque no haya dicho su última palabra. Y es que, en efecto, el Imperio persigue, con su organización de la enseñanza del Derecho, objetivos de orden público. Se trata ante todo de organizar el acceso a las profesiones forenses. La Revolución estableció en este terreno un régimen de libertad que desembocó en un cierto desorden. En adelante, el ejercicio de las profesiones forenses estará subordinado a la obtención de un grado universitario. En segundo lugar, el Imperio tiene otra gran preocupación en materia jurídica: divulgar el Código Civil, fuera del cual no *habrá* salvación.

Las consecuencias de la acción por la profesionalidad son considerables. En primer lugar, la enseñanza del Derecho está dominada por el Código Civil. Así, por ejemplo, en Toulouse, de cinco cátedras creadas en 1805 tres están dedicadas al Código Civil y las otras dos al Derecho romano y al procesal (1). Además, el problema del estatus de los exámenes tiene un tratamiento de privilegio en relación con el de los estudios. La ley de 1804 liquida rápidamente, en su título I, el régimen de enseñanza, mientras que se hace mucho más pesada, en sus desarrollos posteriores, al regular el sistema de obtención de diplomas. Ciertamente que la pedagogía no está ausente en la constitución del legislador, pero se reduce a la impartición de clases magistrales, en las que se dictan a los estudiantes los comentarios al Código Civil.

El sistema imperial de enseñanza del Derecho es autoritario y práctico. Permite al poder controlar la formación jurídica, que tiene una finalidad profesional. El perfil de los que trabajan en las Facultades está marcado por estas características. Los administradores y los enseñantes son nombrados discrecionalmente por el poder. Estos últimos son reclutados entre los "prácticos" y ello es fundamental en dos sentidos. En primer lugar, tiene el efecto de asegurar una continuidad entre la enseñanza jurídica del *Ancien régime* y el de los nuevos tiempos, en la medida en que los "prácticos" de 1804 se formaron en su mayoría antes de la Revolución. En segundo lugar, el hecho de que los enseñantes sean "prácticos" realiza una fusión entre la práctica y la formación jurídica. La enseñanza del Derecho y la ciencia jurídica no son autónomas. El Derecho está absorbido todavía por la política.

2.º—En el periodo que va aproximadamente de 1815 a 1880, se realizan o se preparan importantes cambios. Bajo la Monarquía de Julio, Guizot se propone crear grandes Universidades que amenazan la existencia misma de las Facultades de Derecho. Pero la idea no se llevó a la práctica y el apoyo a estas se reforzó. La novedad aparece, en cambio, en los programas. Bajo la Restauración y la Monarquía de Julio, no se reconoce ya el Derecho Civil como la única rama constitutiva del Derecho positivo. El Derecho positivo y el Derecho comercial empiezan a ser enseñados. Además, a lo largo del siglo

(1) J. DAUVILLIER, "Le rôle de la Faculté de Droit de Toulouse dans la rénovation des études juridiques et historiques au XIXème siècle et au XXème siècle". *Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse*. Tomo XXIV - 1976, pág. 343 y siguientes.

XIX se renueva el pensamiento jurídico. El método exegético que domina el Primer Imperio, es criticado por una corriente que preconiza una consideración científica y sintética del Derecho. Entre los juristas comprometidos en esta nueva línea hay que mencionar, sobre todo, a A. Jourdan, que funda en 1819 la revista *Themis*, pero también a historiadores como Warkönig y Klimrath. Sus tesis, que incorporan el germen de una nueva concepción de la enseñanza del Derecho, tienen como finalidad hacer de la ciencia jurídica una ciencia viva. Más concretamente, propugnan un análisis comparado de los diferentes sistemas jurídicos, la toma en consideración de la jurisprudencia y el apoyo a la ciencia jurídica por parte de las diferentes ciencias sociales.

Sin embargo, y aunque sean numerosos, esos nuevos juristas no son mayoritarios. La situación de la enseñanza del Derecho es muy mediocre a mediados del siglo XIX. El funcionamiento de las Facultades de Derecho está regido por un reglamento casi militar.

Los exámenes siguen siendo el momento más importante de la vida de la institución. El contenido de las enseñanzas no es lo que más preocupa en las Facultades de Derecho.

La causa principal de esta situación hay que buscarla en el sistema de reclutamiento de los enseñantes. Hay que reconocer igualmente que la creación en 1855 de la agregación constituye una reforma importante. Esta oposición, discutible hoy en la forma que ha conservado, tuvo efectos positivos cuando se instituyó y dejó una profunda huella en la historia de la formación jurídica en Francia. La agregación tiene dos tipos de consecuencias. En primer lugar, permite mejorar el reclutamiento de los enseñantes y da lugar a un "despertar científico" en las Facultades de Derecho. Para llegar a ser profesor, no basta con caer bien al poder, hay que demostrar que se es valioso también en el plano científico. En segundo lugar, y en otro orden de ideas, la agregación contribuye a desfeudalizar y a burocratizar las Facultades de Derecho. Los profesores de Derecho se convierten en funcionarios. Al mismo tiempo se distancian del ámbito de la práctica jurídica. La institución de la Facultad de Derecho comienza a automatizarse.

3.º—La III República da todo su alcance a las reformas esbozadas desde la Restauración y la Monarquía de Julio. Las Facultades de Derecho aceptan una cierta evolución. Los programas se amplían

con la introducción o la institucionalización de la economía política y el Derecho público. El decreto de 26 de marzo de 1877 hace obligatoria la enseñanza de la economía. El decreto de 24 de julio de 1889 reorganiza la licenciatura privilegiando el Derecho público y sobre todo el Derecho constitucional (el Derecho administrativo había ya mucho que se había implantado). La Asamblea de la Facultad de Derecho de Grenoble, en su sesión de 28 de marzo de 1889, hace una declaración ilustrativa a este respecto: “Estamos de acuerdo en reconocer que la enseñanza del Derecho, tal y como está organizada hoy, no concede un lugar suficiente a las diversas ramas del Derecho público. Este extremo ha sido puesto de manifiesto con toda perfección por la circular ministerial, y es superfluo insistir en ello, porque la misma Facultad declaró ya que había llegado el momento de ampliar el marco demasiado estrecho al que los programas oficiales habían limitado hasta el presente la licenciatura en Derecho. Los estudios jurídicos no deben, en efecto, llevar exclusivamente a la Magistratura o al foro; deben preparar también para las funciones administrativas o políticas y para las carreras comerciales e industriales. Por otra parte, está claro que el Derecho público ha tomado en nuestros días un desarrollo tan considerable que no podríamos ignorarlo por más tiempo, so pena de quedarnos en una situación de inferioridad respecto de las universidades extranjeras” (2).

También los métodos jurídicos experimentan un cambio. Hacia 1880 la escuela de la exégesis está en regresión. Las tesis de Sedillez empiezan a ganar terreno a las de Fourcroy. El profesionalismo es criticado y se defiende una enseñanza basada en la adquisición de una “cultura científica general” (3). Esta evolución culminó con la resolución de 23 de julio de 1896, que divide la agregación de Derecho en cuatro secciones. La ciencia jurídica tomó así una forma moderna, con las nuevas subdivisiones: el Derecho privado, el Derecho público, la historia del Derecho y la economía política.

El año 1896 conoce la adopción de otra importante reforma, la creación de las Universidades. La Universidad pudo haber sido un doblote de las Facultades, pero no ocurría así en la concepción que triunfó finalmente en Francia. La Universidad federa a las Facul-

(2) Facultad de Derecho de Grenoble, *Réponse à la circulaire ministérielle du 1er janvier 1889 sur la réorganisation de la licence en Droit*. Grenoble, 1889, pág. 3.

(3) La expresión es la utilizada en el informe precitado de la Facultad de Derecho de Grenoble, págs. 8 y 9.

tades, que conservan su anatomía y su especificidad. Se crean Universidades pensadas según un esquema federal. La ley de 1.º de julio de 1896 daba a las Facultades de Derecho los instrumentos de una nueva política.

Sin embargo, los comienzos de la III República hacen pesar una amenaza sobre las Facultades de Derecho con la creación de la Escuela libre de ciencias políticas. La iniciativa tomada por E. Boutmy en 1871 persigue la finalidad de formar una élite política e instaurar una enseñanza de las ciencias del Estado tras la derrota de 1870. E. Boutmy piensa que la pedagogía adecuada a ese tipo de formación debe tener un carácter histórico y crítico. El fundador de la Escuela libre de ciencias políticas formula una crítica muy viva de las Facultades de Derecho y del espíritu jurídico dominado por el formalismo y la abstracción. Podía haber preconizado la creación de Facultades de ciencias políticas y administrativas. Pero la idea chocaba con las tradiciones francesas de la enseñanza jurídica. A partir de ahí, sólo quedaba la solución privada, que finalmente adoptaría la Escuela.

La Escuela libre de ciencias políticas parece amenazar el monopolio de la enseñanza del Derecho de que gozaban las Facultades de Derecho. El debate que se abre trata del desarrollo de las ciencias políticas. Pero el verdadero tema de fondo es social y político. Las Facultades de Derecho no están en condiciones de formar las nuevas capas dirigentes. La Escuela libre debe cumplir esa tarea partiendo de un moledo que no deje de recordar al de las grandes Escuelas.

En conjunto, la evolución del sistema de formación jurídica tiene una lógica que es muy clara. En su origen, las Facultades de Derecho son instituciones sometidas al poder y relativamente bien integradas, mediante la profesionalización, en la sociedad. Después, progresivamente, con la especialización de sus actividades y la funcionalización de su personal, adquirirán autonomía, pero integrándose en un complejo más vasto. Este constituye un aparato de Estado cuyas características y función hay que analizar ahora.

b) *El sistema francés de enseñanza del Derecho y las capas dirigentes hasta 1945.*

El sistema francés de enseñanza del Derecho conoce a lo largo del siglo XIX una evolución que se caracteriza por su autonomía y su

ampliación. Este cambio es el signo de una transformación de las capas dirigentes y conduce a un modelo de formación jurídica que se caracteriza por establecer un cierto equilibrio entre el Derecho y las ciencias políticas.

1.º—Del Primer Imperio a la III República, las capas dirigentes francesas se transforman. En primer lugar, el personal político cambia. Hacia 1800, éste es reclutado directamente en la burguesía. Bajo la III República, la clase dominante delega sus poderes en las clases medias, que en adelante ocupan el Parlamento y los ministerios. En la misma época, la administración se transforma. El número de funcionarios públicos crece, pasando de 280.000 en 1866 a 573.000 en 1906. Sabemos que también ese personal es reclutado en las clases medias. Está formado por juristas.

El sistema de enseñanza jurídica evoluciona consecuentemente. A principios del siglo XIX, no tiene que responder verdaderamente a una necesidad de formación de las capas dirigentes. La gran burguesía asegura su reproducción. La enseñanza del Derecho, por otra parte, está ligada a la práctica. Pero bajo el Estado parlamentario las instituciones de enseñanza jurídica deben transformar un producto bruto, las clases medias, en un producto acabado, el personal político y los administradores del régimen. A este fin, deben abstraerse de la sociedad, autonomizarse, adquirir una cualificación jurídica que no tenían antes. Los medios utilizados para ello son los de la funcionarización del personal y la especialización.

Es preciso comprender bien el mecanismo que se pone en marcha y su significado. Las instituciones de enseñanza jurídica deben autonomizarse para organizar capas dirigentes que sean a la vez distintas y aliadas de la clase dominante. Estas instituciones estructuran un nuevo personal político y administrativo, al tiempo que aseguran su alineamiento con el poder. Tal proceso supone un distanciamiento con el poder. Tal proceso supone distanciamiento respecto de la ideología burguesa que se expresa en el Código civil, pero acaba llevando a la restructuración, por ampliación, de dicha ideología.

Esta ampliación se realiza, efectivamente, en el contenido y los métodos de la enseñanza del Derecho. Ya sabemos que, poco a poco, el Derecho civil deja de excluir al Derecho público, y que la exégesis deja paso a las perspectivas científicas e históricas. Dicho brevemente, el Derecho se abre a las ciencias políticas.

El movimiento que se dibuja no carece de significación social y política. Los grandes cambios de la enseñanza del Derecho se producen entre 1877 y 1896, es decir, en la época en que se pone en pie el Estado parlamentario moderno. La formación jurídica es una pieza importante de construcción. La apertura a la enseñanza del Derecho público y a las ciencias políticas se corresponde con la ideología pequeño-burguesa de la representación, la legalidad y el servicio público.

2.º—El modelo de formación jurídica así establecido sigue teniendo su centro, sin embargo, en la Facultad de Derecho de la época imperial. Ciertamente, las Facultades de Derecho son blanco de varias ofensivas a lo largo del siglo XIX. Pero en gran parte consiguen mantenerse en su forma inicial. Su personal goza de un gran prestigio. La institución, como el rosal, se dobla pero no se parte. Las reformas fracasan. Las Facultades de Derecho siguen estando organizadas sobre la base de las lecciones magistrales, el formalismo y el Derecho privado.

El sistema de enseñanza jurídica es uno de los lugares en los que la burguesía francesa intenta conquistar el apoyo de las clases medias. A través del equilibrio que tal sistema establece entre el Derecho privado y el Derecho público, es la manifestación de un dominio y de una dirección específica de la sociedad. Las instituciones de formación jurídica producen juristas cuya función es hacer que, en las profesiones liberales y en la magistratura, se respete el Código civil y el derecho de propiedad. Esta tarea fundamental no las desvía, sin embargo, de la otra misión de formar el nuevo personal político y los administradores a partir de la ideología de la legalidad.

En este modelo, la Escuela libre de ciencias políticas no sustituye a las Facultades de Derecho. Entre las dos instituciones existe una colaboración. Las Facultades de Derecho siguen formando al personal político durante toda la III República. Las estadísticas revelan que el 42,2% de los ministros de este régimen estudiaron Derecho, mientras que sólo el 10,2% pasaron por la filial "Derecho, letras o ciencias políticas". De 1875 a 1920, los observadores pudieron constatar que la vida política francesa estaba dominada por el "esprit juriste" (4). Por lo que se refiere a la formación de los administradores, se da aquí un reparto según el cual las Facultades de Derecho,

(4) Y. H. GAUDEMET, *Les juristes et la vie politique de la IIIème République*. P.U.F., 1970, pág. 24.

aún dedicadas a la formación de una élite, dejan a la Escuela libre el cuidado de asegurar el reclutamiento y la formación de los altos funcionarios. El proyecto de E. Boutmy de hacer de la Escuela un centro de formación de la élite política, fracasó. Por el contrario, la institución de la calle Saint-Guillaume se convierte en el lugar privilegiado de reproducción de la élite administrativa. Ahí están las cifras para demostrar el éxito —desde este punto de vista— de la operación. Por ejemplo, de 120 miembros reclutados por el Consejo de Estado entre 1889 y 1936, 116 son antiguos alumnos de la Escuela libre de ciencias políticas.

El monopolio de la Escuela en el reclutamiento de los altos funcionarios tiene un alcance político considerable, si se tiene en cuenta que esta institución privada realiza en la práctica una selección social muy estricta. Al no ser gratuita la Escuela y no existir becas hasta 1938, sólo los estudiantes acomodados pueden estudiar en ella. Si bajo la III República la gran burguesía delegó algunos poderes, no por ello controló menos la alta administración.

En realidad, la clase dominante tiene cogidos los dos extremos de la cadena por medio de la formación jurídica. Si las Facultades de Derecho divulgan el Código civil, la Escuela libre forma la gestión del Estado a los altos funcionarios salidos de las clases acomodadas. De una parte, los funcionarios del régimen son preparados de forma autoritaria para aplicar el Código civil o el principio de legalidad. De otra, los altos funcionarios reciben una enseñanza diversificada en las ciencias del Estado, para desarrollar una imaginación que pueda servir a la adecuación de la moderna burocracia. En conjunto, se constituye el Estado representativo basado en la propiedad privada y cuyos resortes burocráticos son controlados por miembros de la gran burguesía.

II. *Las transformaciones del sistema francés de enseñanza del Derecho y la formación de las capas dirigentes, desde la Liberación (5).*

En la Liberación, y dentro de la atmósfera de cuestionamiento general de las instituciones, un movimiento casi unánime atribuye una parte de los desastres al progresivo debilitamiento de la infraestructura intelectual y administrativa del país. Desde 1944, las re-

(5) Este apartado privilegia el estudio de las reformas de 1945, que incorporan en germen todos los cambios posteriores.

formas de la organización administrativa están a la orden del día. El Gobierno provisional de la República francesa (G.P.R.F.), pese a su composición tripartita (Partido Comunista, Partido Socialista y Movimiento Republicano Popular) se compromete a una importante política de reformas. El general De Gaulle, Presidente del G.P.R.F., confía a Jules Jeanneney la "carga" de la Función pública. Durante este período, este problema es considerado fundamental, y en el conjunto de los discursos que se pronuncian y los análisis que se hacen, aparece como algo primordial la renovación de las élites.

Esta necesidad era ampliamente sentida en las diversas corrientes de la Resistencia, para la cual renovar la administración constituía uno de los instrumentos esenciales mediante los cuales el sistema político podía comprometerse en la postguerra y romper con Vichy. Así, pues, la alta administración es puesta en tela de juicio no sólo por la mala gestión de sus cuadros, sino también por su responsabilidad en el desastre que abatió a Francia.

Los detentadores del poder en 1945 quieren, por tanto, crear las condiciones de emergencia de una nueva administración que encarne a la vez las garantías democráticas, las competencias para conducir bien los asuntos del país y los valores que permitieran unificar y resolver las contradicciones de la sociedad francesa. En el contexto histórico de 1943, esta voluntad resultaba tanto más importante cuanto que se consideraba que la causa principal de la traición de Francia era la dependencia del Estado respecto de las fuerzas políticas de derechas bajo Vichy. Así, pues, había que dar al Estado los medios para distanciarse de los grupos políticos, de situarse por encima de los conflictos y actuar según el interés general. Se multiplican las críticas a la administración y más particularmente a la formación y selección de los funcionarios. El general De Gaulle instituye entonces una diputación provisional de reforma de la función pública. "El acta de nacimiento de esta diputación está en el nombramiento de Michel Debré —letrado del Consejo de Estado, entonces comisario de la República para la región de Angers— en calida dde diputado adjunto al Presidente del Gobierno provisional, el 28 de abril de 1945" (6).

Las ideas maestras de la reforma, cuyo principal artífice fue Michel Debré, son discutidas y aprobadas el 6 de julio de 1945 por un co-

(6) Michel DEBRÉ, "La réforme de la fonction publique", Rev. de l'E.N.A., n.º 1, mayo de 1946, pág. 10.

mité interministerial presidido por el general De Gaulle. A través del análisis de los diversos informes elaborados para esta ocasión y de los trabajos de la comisión de reforma del Estado y de la Asamblea consultiva provisional, podemos captar las causas y los objetivos que subyacen en este deseo de reestructurar la administración y la alta función pública. La idea que domina es la de la inadecuación del reclutamiento y la formación de las élites. "El primer vicio del régimen, escribe Michel Debré, es la insuficiente formación dada a los jóvenes que son destinados a la función pública... La vía normal es la de la Facultad de Derecho, y si hay una constatación explosiva es la de la insuficiencia, desde el punto de vista de la programación para la formación pública, de toda nuestra enseñanza y especialmente la de las Facultades de Derecho" (7).

La enseñanza del Derecho está directamente implicada en el movimiento de reforma de 1945. Se la considera inadecuada para la formación de las capas dirigentes. Las Facultades de Derecho son contestadas como lugar privilegiado de formación y selección de los cuadros de la nación. Esta comprobación lleva a los gobernantes de 1945 a presentar sus ideas sobre la formación del personal dirigente y a proponer reformas en armonía con el nuevo contexto socio-político.

A) *La comprobación*

Son numerosos los ataques a la enseñanza del Derecho. Por su concepción, sus métodos y su organización, ésta forma un personal poco adecuado para la nueva reorganización del Estado. El contexto social, político y económico, considerablemente modificado después de la guerra, exige otra concepción de la producción de élites, que no puede seguir organizada en torno exclusivamente a las Facultades de Derecho y la Escuela libre de ciencias políticas. Hay que transformar el sistema existente, que para los autores de las reformas está, en esta segunda mitad del siglo XX, en abierta ruptura con la sociedad en evolución.

1.º *Se cuestiona la enseñanza del Derecho.* A partir de 1945, muy pocos son los que defienden el sistema tradicional. Mediante la condena de la cooptación y el poder oculto ejercidos por la burguesía en los grandes cuerpos, lo que ahora se enfila es la enseñanza jurí-

(7) Michel DEBRÉ, *ibid.*, pág. 11.

dica. Son reveladores en este sentido el informe de la comisión de reforma del Estado y la discusión de la Asamblea consultiva, en junio de 1945, sobre el proyecto gubernamental de reforma de la función pública (8). El discurso de Michel Debré de presentación del proyecto es igualmente significativo. El autor impugna claramente la formación de los funcionarios en una óptica estrechamente jurídica, así como su reclutamiento por la Escuela libre de ciencias políticas.

Así pues, los dos lugares tradicionales de producción de las capas dirigentes son fuertemente contestados, y en adelante será inevitable una ruptura con el modelo anterior.

Las Facultades de Derecho son atacadas, sobre todo, a propósito de la concepción de la enseñanza impartida. La orientación es demasiado jurídica y se deja poco espacio a otras disciplinas. “Las Facultades de Derecho, por las que pasan la mayoría de los futuros funcionarios —precisa Michel Debré— imparten una enseñanza demasiado jurídica, descuidando las ciencias políticas y sociales; la economía política es todavía un pariente pobre en la licenciatura de Derecho. Los estudios de Derecho público ocupan un lugar más importante, pero normalmente siguen siendo concebidos de una manera demasiado estrechamente jurídica... No constatamos la existencia de un esfuerzo suficiente por una enseñanza de síntesis que agrupe en la misma los hechos políticos, económicos y sociales. Pese a todo, la Universidad no ha tomado conciencia de que existe un conjunto de estudios históricos, sociales, económicos y administrativos cuya enseñanza forma un bloque coherente: el de las ciencias políticas” (9). Las Facultades de Derecho, al permanecer cerradas a la mayoría de las ciencias sociales, no pueden preparar adecuadamente a los jóvenes para la comprensión de los problemas contemporáneos.

Este ataque global viene acompañado de observaciones más precisas respecto del Derecho público y su desarrollo en las Facultades de Derecho. A pesar de la autonomía de las materias de Derecho público en los programas jurídicos, el análisis del Estado no ha sufrido una gran transformación. Los estudiantes no siempre adquieren el co-

(8) Asamblea Consultiva Provisional, 1945. Diario Oficial. Documentos anexos n.º 474. 2.ª sesión ordinaria. Sesión del 20 de junio de 1945, págs. 559 y siguientes. Sesión del 21 de junio de 1945, págs. 1.165 y siguientes.

(9) Michel DEBRÉ, *Réforme de la fonction publique*. Imp. Nle. 1945. Folleto de 96 páginas.

nocimiento del funcionamiento del Estado y de su actividad. En los estudios jurídicos el Estado se considera, dice André Philip, “desde un ángulo particular, como un eterno litigante, mucho más que como una autoridad organizadora” (10).

Los reproches se dirigen también contra el sistema de organización del reclutamiento de la alta función pública, y más concretamente contra la Escuela libre de ciencias políticas. Esta institución es denunciada como un lugar exclusivo de la alta burguesía parisina, el reclutamiento en ella es poco democrático y el contenido de la enseñanza está demasiado cerca de la ideología liberal del siglo XIX. Tal sistema de selección de la élite dirigente no puede seguir existiendo, es anacrónico. Pierre Cot, ponente de la comisión de reforma del Estado, constata “que por regla general nuestros inspectores de Hacienda siguen atados a las ideas de un liberalismo económico y de una ortodoxia financiera condenada por la marcha de los acontecimientos, la evolución de la sociedad moderna” (11).

Así prevalece la idea de que la enseñanza impartida en la calle Saint-Guillaume no es la adecuada para la formación de los futuros altos funcionarios de esa mitad del siglo XX. Los alumnos de la Escuela están mal preparados para las tareas del Estado de la postguerra.

Los programas, los métodos de las Facultades de Derecho y de la Escuela Libre, que generalmente determinan el concurso de acceso a la alta función pública, no son ya suficientes. Es todo el equilibrio de la III República, en torno al cual se había estructurado la enseñanza del Derecho, lo que en definitiva parece roto. Esta ruptura se explica por los importantes cambios que atraviesa la sociedad francesa después de 1945.

2.º *Las determinaciones de la ruptura.* Los trastornos de postguerra obligan a los que detentan el poder a proyectar importantes reformas de las estructuras. Una reconstrucción en profundidad sólo es posible con la ayuda de cuadros gubernamentales que sean al mismo tiempo homogéneos y dinámicos. Muchos movimientos de la Resistencia estaban ya orientados hacia esos cambios. Así, la Escuela de Uriage, creada por el régimen de Vichy y rápidamente ganada para la Resistencia, tenía como objetivo constituir una élite técnica dentro

(10) Asamblea Consultiva Provisional, op. cit., pág. 1.165.

(11) Asamblea Consultiva Provisional, op. cit., pág. 559.

del aparato de Estado (12). Desde la época de entreguerras, movimientos como “X crise” o “Esprit” eran partidarios del primado de la técnica sobre la política. La segunda guerra mundial, con las profundas transformaciones que acarrea, ponía de manifiesto el interés de estos análisis. En la mayoría de los países, el Estado debe dominar los cambios rápidos y de gran amplitud que afectan a la sociedad.

En consecuencia, hay que ampliar los útiles de investigación de lo social. “Se pide a los especialistas de las ciencias del Estado —afirma Pierre Legendre— que tengan una visión amplia y de futuro. Una visión amplia, es decir, ampliar el saber hasta las dimensiones de cuestiones cada vez más vastas, y una visión de futuro, es decir, sacar las condiciones de los diagnósticos para proyectar la época actual a la era legalista y al liberalismo” (13). El discurso jurídico no produce ya los suficientes elementos de comprensión de lo social y de acción sobre la sociedad. El prestigio político y social de los juristas parece en declive como consecuencia de ello. Por otra parte, es significativo constatar que la oposición de los juristas, que en el pasado consiguió bloquear todos los proyectos de reforma, resulta insuficiente para impedir la renovación actual. Pues bien, este movimiento afecta directamente a la formación y el reclutamiento de la élite dirigente, tareas en las que las Facultades de Derecho participan ampliamente. Las transformaciones habidas condenan ese sistema. Michel Debré subraya claramente esta evolución poniendo el acento en la necesaria renovación de la administración. “En nuestra época quizás más que en ninguna otra —explica— corresponde a la administración preparar con cuidado y en todos los terrenos, los elementos de una gran política, pensar siempre en la eficacia de los servicios del Estado, establecer planes de largo alcance y vigilar su ejecución conforme al interés superior de la Nación” (14).

A su vez, el general De Gualle se esfuerza por vincular su propia legitimidad a la independencia del Estado que dirige, y pretende basar esta en una burocracia funcional, autónoma, que ofrezca a la sociedad absolutas garantías de competencia.

(12) M. MICHEL - B. MIRKINE-GUERDZEVITCH, *Les idées politiques et sociales de la Résistance*. París, 1954, pág. 559.

(13) P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*. P.U.F., 1968, pág. 20.

(14) MICHEL DEBRÉ, *Réforme de la...*, op. cit., pág. 13.

Ante esta evolución del aparato administrativo, la formación de la élite dirigente debe ampliar su campo de investigación y superar aquel "juridicismo" que se ha hecho incompatible con la práctica y la acción del Estado. A la búsqueda de una nueva legitimidad del poder político después de 1945, en la que el Estado pierde progresivamente su posición privilegiada de guardián del Derecho, debe corresponder una nueva concepción de la formación del personal dirigente. Así, son puestas en práctica diversas reformas para asegurar esa correspondencia; modificarán profundamente las concepciones tradicionales de los estudios jurídicos.

B) *La enseñanza del Derecho, ante la adaptación del aparato administrativo después de la Liberación*

El conjunto de textos que producen de reforma de la función pública son aprobados durante el Gobierno provisional de la República francesa. Desde el 14 de septiembre de 1945, tras una larga preparación, el Consejo de Ministros da su aprobación a diversos proyectos. Las nuevas opciones tienen numerosas consecuencias en el papel de la enseñanza del Derecho en la producción de las élites dirigentes y sobre el papel de los juristas en la sociedad.

1.º *Las opciones.* Para corregir los defectos actuales del aparato administrativo (formación insuficiente de los funcionarios, deficiencia del sistema de reclutamiento, inadaptación de la administración), la ordenanza n.º 45 2283 de 9 de octubre de 1948 relativa a la formación, reclutamiento y estatuto de algunas categorías de funcionarios, adoptan soluciones nuevas (15). Numerosos textos para su aplicación precisan la ordenanza.

Las reformas adoptadas por estos textos son de dos tipos. Unas se refieren a la formación, y otras al problema del reclutamiento. De las primeras resultará una confrontación inevitable y directa con la enseñanza del Derecho, determinante por tanto para los estudios jurídicos. De la segunda derivarán efectos más indirectos, pero importantes.

a) *Las transformaciones de la formación para la función pública en 1945.* Uno de los objetivos perseguidos por la reforma es democratizar el reclutamiento de los cargos medios e inferiores. Hasta

(15) Diario Oficial, 10 de octubre de 1945, pág. 6.378.

entonces, la preparación para las grandes oposiciones, corespondía de manera casi exclusiva a la Escuela libre de ciencias políticas. “Todos sabemos —declaraba el Ministro de Estado Jules Jeanneney ante la Asamblea consultiva— que si la cooptación mediante la cual se reclutan los grandes cuerpos del Estado ha mantenido en alza el valor de los administradores, el círculo de ese reclutamiento es estrecho y parisino y demasiado reservado en la práctica a la clase acomodada de la nación” (16). Se forma un consenso en favor del fin de ese monopolio de hecho. La solución adoptada resulta de un arreglo amistoso: La Escuela se disuelve y aporta sus bienes a la Fundación Nacional de ciencias políticas, creada por la ordenanza del 9 de octubre de 1945.

Con esta disolución, las Facultades de Derecho podrían ser contempladas como lugares de formación de la élite administrativa. A condición de una ordenación especial, habrían podido constituir el marco adecuado para la ciencia política. J. Chapsal, en un informe sobre la enseñanza de la ciencia política, precisó que en Francia “Hemos pensado a menudo en la formación de Facultades de ciencias sociales parecidas a las Facultades extranjeras, especialmente las Facultades alemanas de filosofía... Estos proyectos no cuajaron porque, al favorecer el desmembramiento de las Facultades existentes, encontraban muchas resistencias en las Facultades de Derecho” (17). Sin embargo, es otro modelo el que los reformadores ponen en práctica. La ciencia política no será enseñada en las Facultades de Derecho, sino en establecimientos autónomos vinculados a la Universidad: los Institutos de Estudios Políticos, consagración institucional de la disociación entre la enseñanza del Derecho y la enseñanza de la ciencia política (18). El título I de la ordenanza de 9 de octubre de 1945 está dedicado a la creación de estos Institutos, que, según los mismos términos del texto, están destinados “a completar la enseñanza de las ciencias sociales, administrativas y económicas dada en las Facultades de Derecho y de letras. Deben formar a los alumnos en los métodos de trabajo y exposición e iniciarlos en los problemas concretos de la administración y de la vida social”.

La primera reforma es, pues, una reforma de la enseñanza. Fue emprendida con la aprobación del Ministro de Educación Nacional

(16) Diario Oficial, 22 de junio de 1945, Debates, 1.168.

(17) J. CHAPSAL, “Rapport sur l'enseignement de la science politique”. A.N.F. 17 bis 9.611.

(18) Documento n.º 452.285, 9 de octubre de 1945, ar. 1.

R. Capitant, que desde 1938 proyectaba una renovación de la concepción de los estudios jurídicos. La apertura de la Universidad al estudio de la ciencia política se hace fuera de las Facultades de Derecho. Esta organización corresponde a las exigencias de la restauración del poder cuyo intérprete es Michel Debré: "A los funcionarios les falta una cultura política, social, económica, y eso es asunto de la Universidad. Por tanto, hay que poner a la Universidad en condiciones de dar esa cultura a un público más numeroso que el de los candidatos al servicio del Estado" (19). Los Institutos de Estudios Políticos deben, en consecuencia, permitir la expansión de los estudios superiores. La enseñanza impartida en los Institutos tiene la misma importancia y el mismo valor que los estudios clásicos de Derecho y de Letras.

No es esta, sin embargo, la idea que parece recoger el decreto de 9 de octubre de 1945, ya que para los candidatos a la Escuela Nacional de administración, admite el diploma de los Institutos sólo a título provisional y hasta la realización de la reforma de los estudios de las Facultades de Derecho.

Mera componenda para no herir susceptibilidades, la idea contenida en el texto, no se mantendrá en los años posteriores. El profesor R. Pelloux escribe a este respecto: "El papel atribuido a los Institutos parecía modesto... En realidad, teniendo en cuenta la amplitud de los programas a realizar, los más activos de estos Institutos fueron dedicados a dar una formación mucho más completa" (20). "Si los Institutos responden a lo que cabe esperar de ellos, en algunos años —dice Michel Debré— deberían transformarse en nuevas Facultades y organizar la enseñanza capital de la ciencia política y la ciencia económica con licenciatura y doctorado" (21).

Las Facultades de Derecho, por tanto, ven cómo se les escapa en gran parte la formación del personal administrativo y la enseñanza de las ciencias políticas. Esta reestructuración del saber dentro de la Universidad es determinante para la enseñanza del Derecho y para las Facultades de Derecho, al igual que también lo es, aunque de forma más indirecta, la segunda reforma.

(19) Michel DEBRÉ, *Réforme de la...*, Rev. de l'É.N.A., pág. 16.

(20) R. PELLOUX, "Les Institus d'Études Politiques en France", R.F.S.P., enero-marzo 1951, pág. 197.

(21) Michel DEBRÉ, *Réforme de la...*, op. cit., p. 51.

b) *La reorganización del reclutamiento.* Aunque siga siendo un problema de la enseñanza, se trata, para ser exacto, de una reforma administrativa. En París, se creó en la Presidencia del Gobierno una Escuela Nacional de Administración. La Escuela estaba destinada a formar funcionarios destinados a los servicios civiles esenciales del Estado y a establecer para ellos un régimen que fuera al mismo tiempo lógico y democrático. El general De Gaulle declara a este respecto: “Veo en el Estado una institución de decisión, de acción, de ambición al servicio únicamente del interés nacional... Para ejecutar, hacen falta servidores reclutados y formados de forma que puedan constituir un cuerpo válido y homogéneo en todo el conjunto de la función pública” (22). La entrada en la Escuela se hace exclusivamente por la vía de la oposición. Los programas están orientados sobre todo hacia la cultura general y son menos especializados que en el sistema anterior. La idea dominante es la de evitar la especialización. Los exámenes, que versan todos sobre problemas económicos y políticos, exigen de los candidatos fundamentalmente conocimientos generales.

Los otros textos publicados el 9 de octubre de 1945 modifican el estatuto de la función pública. Los elementos esenciales de esta reforma consisten en la creación de nuevos cuerpos, como el de administradores civiles, y en la institución de organismos nuevos destinados a colaborar en la definición de la nueva política de la función pública.

Esta racionalización de la administración no afecta directamente a la enseñanza del Derecho. Sin embargo, hay que tenerla en cuenta por sus efectos indirectos sobre la estructuración de esta. Las transformaciones que se realizan dentro de la Administración, por los efectos que tienen sobre la práctica y el discurso administrativo, constituyen una determinación indirecta sobre la enseñanza del Derecho. La evolución interna del aparato administrativo pone frente a frente la enseñanza del Derecho y el nuevo Estado burocrático. Esta confrontación modifica el papel de la enseñanza del Derecho en la formación de la élite dirigente y parece que asistamos a una decadencia de lo jurídico.

2.º *Las consecuencias de la confrontación entre la enseñanza del Derecho y las reformas de 1945.* Las nuevas orientaciones que impugnan el aparato administrativo critican la enseñanza del Derecho

(22) Charles De GAULLE, *Mémoires de Guerre*, Plon, 1959, pág. 277.

como medio de formación. La adaptación pasa, como se ha constatado, por el tema de una nueva enseñanza y el de una nueva institución.

La condena de la formación jurídica tradicional conduce a una reorganización institucional, a una nueva concepción de la enseñanza, a una nueva ideología.

a) *La reorganización institucional.* “En Francia, las Facultades de Derecho tienen el monopolio de la enseñanza del Derecho” (23). La enseñanza de las ciencias políticas se había desarrollado a falta de una adaptación de estas últimas dentro de la Escuela libre de ciencias políticas. De iniciativa privada, esta Escuela no puso verdaderamente en cuestión la Facultad de Derecho, pero pese a su concepción estrechamente jurídica, conservaba hasta 1939 una situación privilegiada en la producción de la élite política y administrativa. ¿Podrían seguir conservando ese papel? La reorganización de los lugares de formación de la élite administrativa dentro de la Universidad autoriza a dudarlo.

La creación de los Institutos de Estudios Políticos lleva a la coexistencia dentro de la Universidad de dos aparatos de enseñanza: un aparato jurídico y otro jurídico-político. Esta situación modifica el papel de las Facultades de Derecho dentro de la Universidad. Pierden su monopolio de la enseñanza de las ciencias jurídicas políticas y económicas. Ha cambiado la posición privilegiada que podían seguir gozando a pesar de las muchas críticas referentes a la enseñanza de las ciencias sociales.

En adelante, las Facultades de Derecho participarán en el desarrollo de las ciencias sociales en régimen de competencia, y no de monopolio. Esto parece tanto más inevitable desde el momento en que, al contrario que en los períodos anteriores, las Facultades de Derecho no pudieron impedir el auge de los Institutos de Estudios Políticos. Disminuidas en su capacidad de resistencia a las evoluciones, pierden su posición privilegiada dentro de la Universidad y su casi exclusividad en la formación del personal al servicio del Estado y en la enseñanza de las ciencias políticas. Las transformaciones que implica la inadaptación de la concepción clásica de la enseñanza del Derecho determinan a su vez los componentes de la formación jurídica.

(23) Ch. EISENMANN, *L'Enseignement du Droit*, Unesco, 1954, pág. 73.

b) *La decadencia de la formación jurídica.* Los programas de las Facultades de Derecho se consideran inadecuados para la formación del personal administrativo, por su carácter estrechamente jurídico. “Las materias tradicionales, y especialmente el Derecho Civil, han prevalecido sobre el Derecho público y en algunos casos incluso sobre la economía política... la Facultad olvida en exceso el estudio del medio” (24). Este juridicismo implica el riesgo de aislar a los futuros administradores en la abstracción y de no prepararlos para la práctica. El mundo de los juristas no ha conocido una verdadera revolución científica. El análisis de la realidad, el dominio del medio en el que los administradores actúan, pasan por las ciencias políticas. Los métodos desarrollados en las ciencias sociales sustituirán a los métodos jurídicos. Si el jurista se sitúa en el punto de vista de la norma, el politólogo lo hace en el de la institución. Las preocupaciones concretas superan la mera consideración de los instrumentos jurídicos. Las críticas a la formación jurídica condicionan las ideas sobre la enseñanza tradicional. A partir de las impugnaciones, esta pierde su valor de cultura general y su valor científico, después de haber perdido su valor funcional.

Inevitablemente comprometida en un proceso de adaptación, la concepción de la enseñanza del Derecho podrá recibir orientaciones muy diferentes. Puede que los juristas, conscientes de la evolución, integren en su carrera las aportaciones de las ciencias sociales y modifiquen su enfoque de los problemas; puede que rechacen ésto, en una actitud de defensa del método jurídico. Apertura o cerrazón son los términos del diálogo que se establecerá en el momento de la elaboración de la reforma de la licenciatura en Derecho, haciendo así visible la importancia de las contradicciones en el mundo de los juristas.

En el momento actual, se corre un riesgo. Si la enseñanza del Derecho no integra los progresos que van unidos a la entrada de las ciencias políticas en la Universidad, ¿no se convertirá en una enseñanza técnica de aprendizaje de reglas? Al hacer esetallar el equilibrio en el que se basaba la ciencia jurídica, las reformas obligan a una redefinición de ésta. El vínculo que unía al Derecho, la cultura general, la aprehensión de la realidad social, parece roto. Queda por encontrar un nuevo equilibrio, queda por definir una nueva concepción de la enseñanza del Derecho. Esto será objeto de refor-

(24) R. PELLOUX, “L’enseignement du Droit et des Sciences politiques”, R.D.P., 1947, pág. 60.

mas posteriores (25). La impugnación de la enseñanza jurídica como lugar susceptible de aprehender la realidad, modifica a su vez el lugar de los juristas y de la ideología jurídica en la sociedad francesa.

c) *La decadencia de los juristas y de la ideología jurídica.* El alto valor atribuido a la enseñanza del Derecho estaba unido al importante papel desempeñado por los juristas en la sociedad y en sus discursos. Con las críticas a la enseñanza del Derecho, a quien se ataca es a los juristas. A. J. Arnaud estima que “los años posteriores a 1960 marcan de alguna manera la revancha del politólogo y del economista (*lato sensu*) sobre los juristas tradicionales” (26). Los notables del siglo XIX, hombres de la burguesía patrimonial y terrateniente, son sustituidos por hombres nuevos: industriales, ingenieros, técnicos, administradores. Pierre Legendre habla de un cambio histórico: los legisladores son desarmados por los técnicos (27). ¿Tienen los juristas los medios necesarios para conservar su superioridad en la Universidad y su influencia en la sociedad?

No parece que baste con una adaptación, en la medida en que el Derecho mismo ha perdido su antiguo papel. Para A. J. Arnaud, asistimos al fin del mito del Derecho: “El Derecho, en tanto que mito desarrollado por la burguesía para asegurar un tipo de organización social que sirviera a sus intereses, el Derecho socializado, el culto de la ley, el legalismo, todo esto está a punto de desaparecer” (28).

El Derecho, impugnado como contenido de enseñanza y de formación, es contestado también como lenguaje. Lo que en adelante importa no es tanto el Derecho como lenguaje específico que requiere un aprendizaje autónomo, sino el Derecho como instrumento de acción que necesita un saber práctico y especializado. La capacidad y por tanto la posición social, dependen de otro proceso de formación, el de las ciencias políticas. Estos cambios —determinantes— forman parte del arsenal de discursos sobre la reforma de la enseñanza del Derecho, y están en el origen de la reestructuración de los estudios jurídicos.

(25) Especialmente, de la reforma de la licenciatura en derecho de 1954.

(26) A. J. ARNAUD, *Les juristes devant la société de 1760 à nos jours*, P.U.F., 1975, pág. 205.

(27) P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration*, op. cit., pág. 524.

(28) A. J. ARNAUD, *Les juristes devant...*, op. cit., pág. 205.