

VI. LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LA MONARQUIA ABSOLUTA	175-193
15. Restauración del despotismo oriental. El absolutismo	176
16. Restauración del despotismo oriental. La autocracia	183

VI. LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LA MONARQUIA ABSOLUTA

La monarquía absoluta, engendrada por el capitalismo sobre las cenizas del feudalismo, ha comenzado por establecer un dominio territorial pleno, y a la vez que ha aniquilado los centros autónomos de poder -los feudos- también ha impedido el desarrollo de nuevos focos independientes. Esta monarquía, además de absoluta, también es un Estado autocrático: liquidados los derechos estamentales al cargo, impide que la burocracia emergente aspire a la apropiación privada. Eliminados los oficios patrimonializados, sólo ha consentido la existencia de comisiones.

Ahora bien, absolutismo y autocracia, desconocidos por las monarquías medievales, son dos elementos que definen el despotismo oriental. ¿Cuáles son las fuentes del absolutismo y la autocracia en Europa? ¿Cómo ocurrió que el monarca europeo se erigió como soberano absoluto y autocrático^{1/} a partir de un modo de producción que estimulaba y auspiciaba los señoríos independientes? La respuesta a dichas preguntas se encuentra en la profunda transformación ocurrida en Europa, con el desarrollo de la manufactura y el comercio, en la estructura económica, y con la expropiación

^{1/} "Un gobierno es *absolutista* si su mando no está controlado de un modo efectivo por fuerzas no gubernamentales. El gobernante de un régimen absolutista es un *autócrata* si sus acciones no son frenadas de un modo efectivo por fuerzas intragubernamentales". Wittfogel, *Despotismo oriental*, p. 132.

de los medios de administración de manos feudales por parte del - monarca, en la superestructura política.

15. Restauración del despotismo oriental. El absolutismo

La existencia del Estado absoluto a partir del siglo XVI, es explicable por el rompimiento de las antiguas relaciones de producción sobre las cuales se levantaba la sociedad feudal. La producción de mercancías en los talleres manufactureros no sólo erosionó las relaciones de *servidumbre* existentes, sino que también desgastó la relación política vigente: *el vasallaje*. El desarraigo de los campesinos al suelo feudal y la circulación universal - de las mercancías, se convirtieron en los corrosivos principales que trastocaron los cimientos de la economía medieval y, como consecuencia, las relaciones sociales y políticas por ella incubadas. Las fuerzas centrípetas que chocan contra la estructura económica feudal, deterioran de raíz las relaciones sociales y políticas, - y generan, a su vez, las condiciones históricas apropiadas para - el desarrollo de la monarquía absoluta.

Liquidadas las antiguas relaciones de producción, la servidumbre y la prestación laboral forzada, así como diezmadas las relaciones de señorío y vasallaje, ya no existen obstáculos para la formación de Estados centralizados los cuales, mil años atrás, se venían enunciando: los intentos abortados -por darse en condiciones sociales desfavorables- de unificación política dados en las monarquías Merovingia, Carolingia, Normanda, Angevina y Capetiana,

ponen de manifiesto la persistencia de la centralización que, como progreso histórico, es irrenunciable. De no haberse dado estos intentos históricos en la Edad Media, de no haberse desarrollado tales experimentos, no se podría comprender el origen de la monarquía absoluta que, nacida de la destrucción de la sociedad feudal, se levanta como una formación caracterizada por la jerarquía y la centralización. La monarquía absoluta no brota espontáneamente de las cenizas del feudalismo; su alumbramiento en la nueva sociedad, la capitalista, sólo es explicable por su previo engendramiento en la vieja sociedad, la feudal. El capitalismo da a luz lo que en la Edad Media era un embrión: la antigua monarquía medieval, débil y floja, es el germen de la nueva monarquía absoluta, fuerte y unificada.

Estas condiciones económicas, sociales y políticas son un producto histórico determinado, que se refleja abstractamente en la filosofía de la época. El pensamiento político del siglo XVI y XVII es el espejo de la época; los filósofos de la política tienen como vocación explicar el nacimiento del Estado absoluto y legitimar las razones de su nacimiento. Pero el pensamiento político es algo más: la descripción de la forma en que fue restaurado el despotismo oriental en la monarquía absoluta forjada por el capitalismo. A Maquiavelo y Bodino corresponde formular la concepción original del Estado soberano como poder absoluto y autocrático e ilustraron su teoría esencialmente en la idea de Estado del Imperio Romano burocrático, aunque también recurrieron a ejemplos variadísimos de la historia de Grecia y Roma; pero el conte-

nido de su teoría, como veremos, se basa esencialmente en el régimen imperial de los romanos. Hobbes, en el siglo XVII, cuando el Estado absoluto se ha consolidado, expone la teoría del poder absolutista del rey frente a los restos caducos de la aristocracia terrateniente. Y Tocqueville en el siglo XIX, época de expansión del Estado y el capital imperialistas, reclama como mérito del *ancien régime* la liquidación total del feudalismo y la noción de Estado centralizado prevaleciente en ese momento.

Maquiavelo, quien tiene el reconocimiento de haber acuñado la palabra Estado,^{2/} sin embargo no inventa el Estado. A éste lo observó, junto con las repúblicas italianas en formación, al través de las noticias dejadas por el Imperio Romano. Bodino, por su parte, elabora la teoría de la soberanía del Estado, al que denomina *República*, que concibe como un poder tal que no conoce - igual o paralelo; la soberanía es, ante todo, un poder excluyente, un poder que no conoce otro sino el suyo propio: la soberanía del Estado es un poder absoluto.^{3/} El Estado, para Hobbes, es una organización total^{4/} que, engendrada por todos, desconoce el poder -

2/ "Los Estados y soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados". *El príncipe*, p. 305.

3/ "República es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano". "La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república". *Los seis libros de la República*, pp. 11 y 46.

4/ "Definición de Estado. Qué es soberano y súbdito. Y en ello consiste la esencia del Estado, que podemos definir así: una persona de cuyos actos se constituye en autora una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y medios de todos como lo juzgue conveniente para asegurar la paz y defensa comunes". *El Leviatán*, p. 151.

particular de cada uno; así, en nombre de todos, esta persona que ya no es igual a ellos, puede emplear la fuerza irrestricta contra los individuos. La soberanía es la evidencia del divorcio entre el Estado y la sociedad, divorcio inexistente en el feudalismo; el *Leviatán* no existe sino gracias a su desvinculación con la sociedad. El Estado se ha restaurado porque se ha divorciado de la sociedad. La soberanía del Estado es la línea divisoria que separa a dominantes y dominados,^{5/} que califica como *súbditos* por igual a quienes fueron señores y vasallos; la soberanía es la negación del feudalismo, el testimonio de su muerte.

Las teorías del Estado soberano del siglo XVII, y aún del XVIII, son esencialmente antifeudales porque los resabios estamentales aún no han sido totalmente aniquilados. Son antifeudales porque el poder está en manos de la nobleza real, centralista y autoritaria; lo son porque la monarquía absoluta es un Estado expropiador y, como tal, transitorio. Su misión es crear las condiciones del poder burgués, condiciones de unidad y centralización, aboliendo todos los centros de señorío independientes. Por tanto, contra la autonomía y la descentralización feudales, contra el poder local e independencia de cada señorío, la monarquía absoluta construye la unidad política nacional con base en la heteronomía y la centralización creando, a la vez, las condiciones sobre las cuales se instaurará el poder político burgués.

^{5/} "El titular de esta persona se denomina *soberano* y se dice que tiene *poder soberano*; cada uno de los que le rodean es *súbdito* suyo". *Ibid.*

A la cabeza del Estado gobierna un monarca absoluto y autocrático que reclama para sí derechos soberanos,^{6/} que no muestran sino la inexistencia de los derechos feudales; pero, además, los feudatarios no sólo han perdido poderes, sino también privilegios y honores.^{7/} Sin embargo, la abolición del feudalismo va más - - allá de la cancelación de honores y privilegios: consiste en la expropiación de los medios de producción que habrán de nutrir al *Leviatán*.^{8/} El Estado reclama la liberación de los medios de producción de manos feudales, pero no lo hace para sí, sino para la burguesía; sin embargo, se reserva el control y la distribución.^{9/} El nuevo *Leviatán*, en contraste con su predecesor, el *Leviatán* - oriental, no es un propietario universal, sino un expropiador uni

6/ Hobbes afirma la existencia de doce derechos soberanos: 1) - los súbditos no pueden cambiar la forma de gobierno; 2) el poder soberano es inalienable; 3) la decisión soberana es improtestable; 4) los actos soberanos son inacusables; 5) el soberano no puede ser castigado por los súbditos; 6) el soberano es juez de la paz y la defensa de los súbditos; 7) legisla sobre la distribución de la propiedad privada; 8) es juez y árbitro; 9) hace la paz y la guerra; 10) designa consejeros y ministros en épocas de paz y de guerra; 11) recompensa y castiga, incluso arbitrariamente cuando una ley anterior no prevé su medida; y 12) tiene honor y preeminencia superior. *Ibid*, cap. XVIII.

7/ "El poder y el honor de los súbditos se desvanecen en presencia del poder soberano". *Ibid*, p. 160.

8/ "La nutrición del Estado consiste en la abundancia y distribución de materiales que conducen a la vida: en su acondicionamiento o preparación, y, una vez acondicionados, en la transferencia de ellos para su uso público, por conductos adecuados". *Ibid*, p. 209.

9/ "La distribución de los materiales para una nutrición da lugar a las categorías *tuyo* y *suyo*, en una palabra, la propiedad, y compete, en todos los géneros de gobierno, al poder soberano". *Ibid*, p. 210.

versal que se reserva el derecho soberano de dictar las modalidades a una tendencia inevitable: la propiedad privada de los medios de producción. El Estado absoluto no crea la propiedad privada, sino que la instituye como entidad jurídica; la institución de la propiedad privada capitalista no se ha plasmado, sino merced a la liquidación de la propiedad privada feudal. La desamortización de la propiedad inmueble, del suelo, obra del capital y el Estado, es el prólogo de un nuevo tipo de propiedad: la mueble, basada en la mercancía y el dinero, fuente de la nutrición del Leviatán.^{10/}

La tierra ha dejado de ser el fundamento de la producción y la agricultura el centro de la vida productiva; pero su liberación de "manos muertas" permite obtener materias suficientes para alimentar un nuevo tipo de producción, la manufacturera, de la cual brotan artículos o mercancías elaboradas por el trabajo conjunto de los obreros.^{11/} El Estado expropiador, sin embargo, es-

^{10/} "En cuanto a la materia de esta nutrición, consistente en animales, vegetales y minerales, Dios los ha puesto libremente ante nosotros, dentro o cerca de la faz de la tierra, de tal modo que no hace falta sino el trabajo y la actividad para hacerse de ellos. En tal sentido la abundancia depende, aparte del favor de Dios, simplemente del trabajo y de la la boriosidad de los hombres ... estas materias, comúnmente llamadas artículos, son en parte nativas, en parte extranjeras. Ibid, p. 209.

^{11/} La nota al calce precedente pone de manifiesto que Hobbes había comprendido cabalmente, en el siglo XVII, el papel del trabajo como motor de la producción. Comprendió también que la translación de la economía agrícola a la manufacturera, liquidaba la concepción de la tierra como fuente de la riqueza, la cual la adscribe a la producción mercantil. Tiene una notable visión de su tiempo al percibir el papel que jue

tablece límites a la propiedad privada, reservándose derechos y - controles inherentes a su naturaleza soberana, como organización territorial de dominio^{12/} y poder superior situado sobre la sociedad, en el que se incluye el control y la reglamentación de la vida económica.^{13/}

La revolución histórica que transformó hasta las raíces el - feudalismo, también trastocó la composición de la posesión de los medios de administración. Así como los medios de producción han sido expropiados y concentrados en manos del capital, los medios de administración son expropiados y concentrados en manos del *Le-viatán*. En la misma forma como el taller manufacturero sirve como cuerpo orgánico que somete a los trabajadores a una nueva forma de explotación, los organismos de la administración pública - operan como cuerpo que somete a los habitantes a una nueva forma de dominación.

ga el trabajo como origen de la riqueza; sin embargo, nunca llegó al concepto de valor implicado en la mercancía. Sobre la distinción entre riqueza y valor, ver: Marx, *El Capital*, tomo I, p. 47.

^{12/} El Estado absoluto no proclama la propiedad universal del territorio donde se asienta, pero sí su control como espacio - de ejercicio del dominio; se reserva el derecho universal de intervención como dominación territorial: "los Estados no - pueden someterse a dieta" porque deben resguardar la "paz común y la defensa necesaria". Del mismo modo, "todos los dominios territoriales privados, proceden originalmente de la arbitraria distribución hecha por el soberano" y "la propiedad de un súbdito no excluye el dominio del soberano, solamente el de otro súbdito". *Ibíd*, pp. 210-211.

^{13/} Con relación a la mercancía, el dinero y la circulación, el Estado también asume el papel contralor. La producción y la circulación son asumidos por la burguesía; pero "los lugares y materia del tráfico dependen, como su distribución, del soberano". *Ibíd*, p. 212.

El proceso de consolidación del Estado absoluto, acontecida del siglo XVI al XVIII, consistió en la gradual expropiación a feudatarios, estamentarios y prebendarios, de los medios de administración; este proceso, sin paralelo en la Edad Media pero frecuentemente evidenciado en Oriente, puso en juego un nuevo elemento de la administración pública: la comisión.

16. Restauración del despotismo oriental. La autocracia

El Estado absoluto también es una monarquía autocrática. El soberano, encarnación humana del Estado, sólo tiene relación con súbditos. No sólo desconoce poderes y privilegios feudales, sino todo tipo de poder y privilegio que no sea el suyo propio. Tal es la esencia de la soberanía; el Estado implica un poder total, incontestable. Pero, como encarnación de la soberanía del Estado, el monarca absoluto tampoco reconoce poderes *dentro* de su propio círculo gobernante; el monarca absoluto, como el déspota oriental, no tolera el poder de fuerzas intragubernamentales iguales o paralelas a su poder.

El concepto de autocracia, por tanto, no desconoce la existencia de fuerzas intragubernamentales, como tampoco lo hace el concepto de absolutismo con respecto de fuerzas extragubernamentales. La autocracia, como el absolutismo, significan la existencia de un poder supremo, ante el cual otros poderes disminuyen. El absolutismo en ningún caso puede impedir el nacimiento de fuerzas extragubernamentales, pero puede evitar su desarrollo e inhi-

bir su crecimiento como poderes que pongan en peligro a la clase dominante; la autocracia, por su parte, tampoco puede evitar el nacimiento de fuerzas intragubernamentales, pero puede someterlas a su control y utilizarlas en su provecho.

El Estado absoluto abolió el feudalismo en sus estructuras vitales. A la pérdida de poderes, sin embargo, sobrevivieron algunos privilegios feudales incapaces de perturbar mayormente al Estado. La monarquía absoluta y autocrática nunca liquidó plenamente la naturaleza estamental de ciertas fuerzas intragubernamentales, pero tampoco estos resabios prebendales, ni ningunos otros, pudieron deteriorar el carácter autocrático del propio Estado. Absolutismo y autocracia son condiciones políticas irresistibles por toda estructura de poder basada en la descentralización y la autonomía.

El carácter autocrático del Estado absoluto se manifiesta transparentemente en las condiciones y factores políticos que dan lugar a la reforma de la administración pública. El primer hecho soberano realizado por la monarquía absoluta consistió en la subordinación formal, institucional e incondicional de los funcionarios de la administración pública, al soberano absoluto; del mismo modo como el absolutismo del Estado se consolidó con la derrota de los feudos, como poderes extragubernamentales, el autocratismo del monarca se consolidó con la derrota de los estamentos, como poderes intragubernamentales. En este proceso el Estado expropió gradualmente a los ministeriales estamentarios; pero, enfrentado con resistencia, creó a la vez una organización paralela

basada en el principio de lealtad y subordinación: la organización comisarial.

El paso del feudalismo a la monarquía absoluta tuvo su cenit en el siglo XVI. Durante casi un siglo la soberanía del Estado se alimentó de la expropiación del poder arrancado a los feudatarios; pero en este período el proceso de descomposición de la estructura estamental no se dio súbitamente; el soberano no reivindicó los oficios estamentales de un día para otro, sino tras una larga lucha. Por esta razón, en la administración del Estado absoluto coexisten durante algún tiempo los oficios estamentales y las comisiones regias.

La realidad social nunca expresa en ideas aquello que no es un hecho; el pensamiento nunca evidencia lo que antes no es un fenómeno concreto. Por esta razón, aunque el *oficio* y la *comisión* ya se enunciaban en la época de las monarquías medievales, sólo adquieren plena distinción conceptual cuando la realidad en que se basa la monarquía absoluta, los separa como hechos diferentes. Su base real es la oposición entre posesión estamental y función pública: el oficio es un derecho rentable que se tiene en propiedad; la comisión una actividad ejercida en nombre del Estado.^{14/}

^{14/} La distinción conceptual de oficio y comisión, como reflejo de su tiempo, es obra del pensador francés Juan Bodino. En su obra, *Los seis libros de la República*, dedica buena parte de sus libros III y IV al estudio del oficio, la comisión, la magistratura y el ministerio, y puede ser considerado el primer tratado sistemático y sustancial de la administración pública. Tiene esta calidad porque es el primer documento en evidenciar el origen de la administración pública en el

Tal separación conceptual no se ha realizado en ninguna sociedad precapitalista; antes de la Edad Media, la apropiación de cargos no fue un hecho desconocido, pero nunca normal. Si el Estado absoluto es una restauración oriental, es decir, si existen antecedentes prefeudales opuestos a la apropiación personal de cargos, resulta evidente la posición adoptada, por los filósofos monarcómanos ante los estamentos y las prebendas, así como su reclame a favor del carácter público de los puestos de la administración del Estado. No es arbitrario, por todo esto, subrayar la relación entre la desaparición del patrimonialismo estamental y la emergencia de la burocracia, como una aportación de la obra de Bodino.

El oficio como función del Estado no es, sin embargo, un invento de la monarquía absoluta; ya se evidencia en las monarquías medievales; sin embargo, en éstas no se conoce el sueldo como medio de pago por servicios y el ejercicio del cargo se da en prebenda comerciable para producir beneficios. De este modo, el cargo está dentro del palacio, o en el Hotel, o bien en el Condado, pero vacío de contenido; no es el desempeño de una función pública, sino un negocio que produce rentas. De hecho, no es un cargo, sino un medio de producir beneficios, una propiedad privada que genera ingresos.

capitalismo y el primero, también, en realizarlo con base en generalizaciones abundantemente documentadas. Sin embargo, no es el primer trabajo de construcción teórica en el cual se defina una disciplina, la Administración Pública; es decir, no se establece su estudio, objeto y método. El mérito de fundar la disciplina corresponde a Wilson en su "The study of administration".

En una situación tal, el monarca absoluto no puede consolidar su poder frente a los feudatarios sin antes afirmarlo ante los estamentarios. Por esto, invocando su poder soberano, crea nuevos cargos en *comisión* distintos al *oficio*^{15/} no sólo en forma, sino en contenido. Los puestos que integran la administración de la monarquía absoluta no sólo no se fundamentan en el derecho de cargo; no se fundamentan en ningún derecho, salvo el del soberano. Pero, además, invocando poderes soberanos con el fin de reforzar la autoridad real, el monarca proclama el principio jerárquico de la organización administrativa: mando y obediencia y, por tanto, diferenciación entre *magistrados* y *ministros*. Tal distinción, a la par que realza la prominencia de los agentes reales, los *magistrados*, frente a los funcionarios subordinados, los *ministeriales*, introduce la primera reforma en la organización estamental. Así, es el soberano quien determina el poder magisterial, superior, de sus agentes, en oposición a la función ministerial, inferior, de los estamentarios.

La doble diferenciación entre oficial y comisario, y magistrado y ministro, muestra que en la etapa formativa del Estado capitalista, es decir, la monarquía absoluta, comparte muchas características con las monarquías medievales. Una, fundamental, es el derecho estamental de cargo;^{16/} otra, relacionada con la prime-

^{15/} "El *oficial* es la persona pública que tiene cargo ordinario en virtud de edicto. *Comisario* es la persona pública que tiene cargo extraordinario en virtud de una simple comisión". Bodino, *op. cit.*, p. 105.

^{16/} En la Edad Media los funcionarios "monopolizaron entonces -

ra, el derecho estamental de nombramiento y remoción.^{17/} De aquí que la naturaleza de la comisión implique, a la vez que su carácter transitorio, el derecho soberano de nombramiento y remoción. Esta es una evidencia que testimonia el origen del Estado absoluto en las monarquías medievales.

Bodino concibe la perpetuidad y el carácter ordinario^{18/} del oficio como un doble aspecto institucional en el que se combina - la objetividad burocrática y la subjetividad estamental, es decir, el carácter público y la herencia feudal. Durante el siglo XVI - los oficios representan el tránsito del estamento a la burocracia. Por tanto, en la primera centuria de la monarquía absoluta es normal aún encontrar oficios poseídos vitalicia y hereditariamente,

los cargos, establecieron principios fijos y en particular - la exigencia de su conformidad para la admisión de personas extrañas en la *asociación de los ministeriales*, fijaron los servicios y las obligaciones y constituyeron una *agrupación estamental cerrada* con la cual tenía que pactar el señor". Weber, *Economía y sociedad*, tomo II, p. 772.

^{17/} En las monarquías medievales el rey "no puede destituir a - los ministeriales adscritos a su servicio ... sin un previo juicio -y esto significa en Occidente un juicio formulado - por un *tribunal compuesto por ministeriales*- que lo reconociera. Y el poder de los funcionarios llega a su apogeo cuando todos ellos o una parte de ellos -por ejemplo, los funcionarios más importantes de la corte- exigen que el señor los - elija de acuerdo con la propuesta o parecer de los demás". *Ibid.*

^{18/} "Cuando digo *carácter perpetuo* me refiero tanto a los oficiales anuales como a los *vitalicios*, ya que el oficio continúa existiendo una vez que ha sido instituido por edicto, cualquiera que sea el plazo prescrito al oficial, hasta en tanto que sea anulado por ley o edicto contrario ... también ha blo en nuestra definición de *cargo ordinario*" para contrastarlo con la comisión ... "el cargo, el tiempo y el lugar - eran limitados para la comisión". Bodino, *op. cit.*, p. 106.

obstaculizando el empeño del soberano por implantar un régimen - centralizado; de aquí que asuma la facultad de crear cargos comisariales, al margen de los oficios estamentales.^{19/}

El comisario, entonces, es el arma principal que esgrime el soberano primero contra estamentarios y luego contra feudatarios. Y, algo muy importante, por el carácter mismo de la comisión, los comisarios son los subordinados más leales.^{20/} Además, una notable innovación implantada por el monarca absoluto, frente a las corporaciones estamentales, consiste en la instauración del principio de delegación del nombramiento de comisarios; es decir, el soberano puede delegar en algún subordinado^{21/} el derecho de nombrar comisarios. Bajo este régimen administrativo comisarial, el monarca cuenta con un mecanismo autocrático de nombramiento, -

^{19/} Hobbes enuncia el derecho de nombramiento y remoción como la décima prerrogativa soberana. Por su parte Bodino afirma: - "Para que se entienda mejor la diferencia entre *oficio* y *comisión*, se podría decir que el oficio es como una cosa prestada que el propietario no puede reclamar hasta que expire - el plazo convenido, en tanto que la comisión es una cosa que se tiene por tolerancia de otro y en precario, pudiéndola reclamar el dueño cuando a bien lo tenga". *Ibid.*

^{20/} "La naturaleza de las comisiones es tal que sus condiciones de tiempo, lugar y función, pueden revocarse en cualquier momento ... la comisión es de tal naturaleza que expira en el momento en que el cargo se ejecuta, aunque no sea revocada o fuese de mayor duración que la ejecución y, en todo caso, - puede ser revocada cuantas veces quiera quien la dió, haya o no cumplido la comisión". *Ibid.*, pp. 106-107.

^{21/} "Debemos señalar que las comisiones emanan del príncipe soberano, de los magistrados o de los propios comisarios designados por el soberano". *Ibid.*, p. 107.

remoción^{22/} y responsabilidad de sus subordinados.^{23/} El Estado tiene en los comisarios, frente a la aristocracia terrateniente, un instrumento extraordinariamente poderoso. Gracias a sus comisarios, el soberano está en condiciones de establecer una política de sustitución de ministeriales estamentales, convirtiendo sus oficios en meras dignidades desprovistas de función. En contraste al rey medieval, el monarca absoluto cuenta con una administración pública subordinada y leal, que le permite luchar éxitosamente contra los remanentes del poder feudal.

Todo lo que el soberano como autócrata puede ejercer sobre los funcionarios en comisión no es vigente, por tanto, sobre los oficiales.^{24/} Esto es perceptible claramente en la naturaleza -

^{22/} La remoción, además de la decisión real, es prácticamente automática. "La comisión cesa cuando el comitente muere, o la revoca o si el comisario obtiene, durante la comisión, oficio o magistratura igual a aquel del que es titular el comitente. La revocación expresa contenida en letras del príncipe alcanza tanto a quienes la ignoran como a quienes la conocen. Cuando la comisión ha sido revocada, los actos del comisario realizados con anterioridad a la notificación, son válidos ... respecto a terceros, tales actos realizados después de la revocación no tienen en derecho estricto, fuerza alguna". *Ibíd.*

^{23/} "También cesa la comisión por muerte del comitente ... siempre que el asunto sea completo; en otro caso, el comisario puede continuar lo que ha comenzado sin fraude. Cuando el comisario conoce la muerte del príncipe, aunque no se le haya advertido por notificación expresa, no puede emprender nada si las cosas están completas. Cuando digo asunto incompleto, quiero decir aquel que no se puede dejar sin perjuicio del público". *Ibíd.*, pp. 107-108.

^{24/} "Todo lo que hemos dicho de los comisarios no es aplicable a los oficiales. El poder de estos no cesa con la muerte del príncipe, si bien, en cierto modo, lo retienen por tolerancia y queda como en suspenso hasta que se reciben cartas del nuevo príncipe, o su confirmación para continuar en sus ofi-

discrecional implicada en los oficios, comparada a la que es conferida a los cargos en comisión. En tanto que la comisión es un reflejo de la voluntad real, el oficio es la expresión de poderes discrecionales de amplio margen; es decir, la comisión se circunscribe a la estrechez del mandato, en tanto que el oficio ofrece un amplio margen de juicio personal.^{25/} El comisario es un agente de las decisiones reales, un misionero encauzado a la realización de una tarea concreta que no implica un poder propio, sino el poder del soberano.^{26/} El poder implicado en el oficio como cargo perpetuo y ordinario no significa sino una cosa: que tal poder es una prerrogativa del oficial y no del soberano.^{27/}

Otra evidencia del carácter estamental de los oficios es la

cios ... el oficio no depende de un simple mandato revocable o de un cargo singular, sino que se sustenta sobre una ley - recibida, publicada, verificada y registrada, de tal modo - que el oficio sólo puede ser suprimido por edicto o ley contrarios". *Ibid*, p. 108.

^{25/} "Otra diferencia entre el oficial y el comisario es que el poder de los oficiales, además de ser ordinario, conlleva mayor autoridad y amplitud que la comisión. A ello se debe - que los edictos y ordenanzas dejen cosas a la conciencia y - discreción de los magistrados, quienes interpretan equitativamente las leyes según las circunstancias". *Ibid*.

^{26/} "Por el contrario, los comisarios están en mayor grado obligados y vinculados a los términos de las comisiones, en especial cuando se trata de negocios del Estado". *Ibid*.

^{27/} "En las primeras repúblicas sólo había comisiones, porque, - dado que el oficial, como hemos dicho, sólo puede ser instituido en virtud de ley expresa ... *la existencia del oficial parece disminuir el poder soberano*". *Ibid*. p. 109. Bodino "observa que al comienzo de su desenvolvimiento, todos los - Estados emplean, no funcionarios ordinarios, sino únicamente comisarios, y que toda reorganización del Estado, toda *reformatio*, tiene que servirse de comisionados extraordinarios". Schmitt, *La dictadura*, p. 72.

denuncia de los defensores del Estado,^{28/} en aquella época. El reclamo acusador, al mismo tiempo, es una denuncia contra la ilegitimidad de la apropiación de la cosa pública a favor de propietarios privados, que están al margen de la legalidad del interés colectivo. Los ducados, marquesados y condados, administrados por gracia real, fueron hurtados al rey y lo que era público se hizo privado.^{29/} Por lo tanto, la expropiación de todo aquello que un día fue público, y que debe seguirlo siendo, es un hecho que corresponde al interés de la sociedad. El Estado ha comenzado el proceso expropiatorio que culminará con la concentración, en sus manos, de los medios de administración.

El monarca absoluto es la encarnación de la unidad estatal. El Estado es la organización de las relaciones de dominio y dirección que se ejercen sobre la sociedad civil y que son imperantes dentro de un territorio. Como poder territorial, el Estado absoluto ha concentrado la violencia y los medios de administración, antiguamente en manos de depositarios particulares. En su seno ya no hay cabida al concepto de palacio, ni a sus funcionarios pa

^{28/} El más destacado es Bodino, quien afirmó: "si las dignidades, comisiones y oficios honrosos se sacan del acervo público para encerrarlos y esconderlos en las cajas particulares, quienes los consiguen por favor o por dinero no se puede esperar que la virtud sea estimada". *Op. cit.*, p. 149.

^{29/} "Los principados, ducados, marquesados y condados fueron hechos perpetuos por quienes los tenían en comisión, no quedando país en Europa, salvo Inglaterra, donde, actualmente, estas dignidades no sean hereditarias, de modo tal que el poder de mando y la distribución de la justicia ha venido a parar a manos de mujeres y niños por derecho hereditario; lo que era público se ha convertido en particular, vendiéndose al mejor postor". *Ibid*, p. 150.

trimoniales. La administración del Estado absoluto se integra -
por cargos comisariales cuyo primer principio radica en la obe- -
diencia; pero sólo obedece quien no reclama derechos y privile- -
gios de cargo. Tal es la esencia del autócrata europeo, el archite-
cto del Estado absoluto. Pero, si éste fue el arquitecto, los
comisarios fueron los constructores.