

**EL MUNICIPIO Y LA FORMACIÓN DEL ESTADO BURGUÉS
DE DERECHO**

Omar Guerrero
Universidad Nacional Autónoma de México

Publicado en:
México, *Revista de Estudios Municipales*, núm. 3, 1985,
pp. 17-28.

INTRODUCCIÓN

Hoy día el municipio constituye una de las instituciones estructurales del Estado burgués de Derecho más importantes. Generalmente, no sin razón, se le considera como vehículo por excelencia de la participación política y como la expresión más completa de la auto-administración. No obstante, con frecuencia se ignora o se olvida que las municipalidades en su sentido moderno tienen su origen en las tardías reformas administrativas realizadas por el Estado absolutista, encaminadas a evitar su colapso. Por tanto, en buena medida, las municipalidades deben ser consideradas como una de las principales herencias del absolutismo al Estado burgués de Derecho.

Las reformas administrativas del Estado absolutista que han tenido una trascendencia histórica ocurrieron en Francia, España y Alemania durante el último cuarto del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX. En ellas el factor común fue, como lo hemos anunciado, evitar el colapso de una forma de organización estatal existente desde tres centurias atrás y que estaba dando muestra de agotamiento. Otro de los factores comunes es que, a la par de la concepción y aplicación de las reformas, fue naciendo una teoría relativa a estas reformas que cuajó intelectualmente con el nombre de ciencia de la administración. Un factor más fue el que el centro estratégico de las reformas descansó en la revitalización de las moribundas instituciones municipales, adormecidas durante la existencia del absolutismo. Esto último es el objeto del presente ensayo.

I. LA REFORMA MUNICIPAL EN FRANCIA

Francia ha sido considerada, con certeza, como el Estado absolutista típico. Aquí, antes que en ningún lugar de Europa, el feudalismo fue sustituido con rapidez por un Estado centralizado y altamente burocratizado. También, con antelación a otros países europeos, en Francia el absolutismo dio muestras de agotamiento cuando concluía el siglo XVIII.

La reforma de la administración pública francesa va ligada al nombre de una celebridad: Roberto Jacobo Turgot, Barón de L'Aulne (1727-1781), un miembro de la nobleza que ha sido asociado a los enciclopedistas y los fisiócratas. Turgot es el genuino representante de un hombre formado en los tiempos del despotismo ilustrado y de un funcionario capaz de comprender los procesos políticos y administrativos del Estado absolutista. Como bien lo ha definido Schumpeter, "las burocracias de todos los tiempos y de todos los países pueden sentirse orgullosos de él, puesto que no

sólo fue el ornamento de la burocracia francesa *ancien régime*, sino que además ésta vino a constituir el ambiente en que recibió la tercera de las influencias que contribuyeron a su formación".¹ Turgot, que a su persona agregaba las cualidades de un eficiente administrador público, es más conocido por sus aportes a la economía política. Sin embargo, aquí destacaremos su papel como servidor del Estado absolutista y en especial como reformador de la administración pública francesa con su propuesta de revitalización de las municipalidades.

El Estado absolutista francés alcanzó en su día el reconocimiento como uno de los estados mejor administrados. Sin duda el cargo más prestigiado fue el de Intendente. Turgot ejerció este oficio en Limoges entre 1761 y 1774, donde dio rienda suelta a su celoso espíritu de iniciativa e interés por los negocios del Estado. Estas cualidades le llevaron a ejercer el cargo más importante de toda la administración pública francesa, el de contralor general de finanzas, que era responsable no sólo de la hacienda, sino también del comercio y las obras públicas. En contraste a sus más de 10 años dedicados al cargo intendencial, como contralor general de finanzas su encargo fue breve, únicamente 20 meses, pero de efectos trascendentales. Fue como contralor que proyectó la Reforma Municipal de Francia.

Turgot pensaba con base en la razón de Estado. Su perspectiva de los problemas económicos, sociales, políticos y administrativos, era la de un administrador público atento al interés del Estado. Antes de hacer su propuesta de reforma de las municipalidades, había establecido el comercio libre de cereales y la abolición de las corporaciones gremiales, existentes desde los días de la Edad Media: "Todo ello se corresponde con la acción propia de un funcionario público extraordinariamente hábil que percibe las tendencias de su tiempo e intenta secundarlas con espíritu práctico".²

Pero Turgot estaba llamado a emprender y realizar actividades aún más destacadas, al asumir el oficio de contralor general de finanzas de Francia en septiembre de 1774. Alexis de Tocqueville, a quien debemos una de las más fieles semblanzas de su persona, dijo que "Turgot, padre de la centralización ... lo que proponía

¹ Schumpeter, Joseph. *Historia del Análisis Económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984. Tomo I, pág. 234.

² *Ibid*, pág. 235.

como intendente lo ejecuta como ministro".³ Y como ministro hizo su propuesta sobre las municipalidades.

Turgot es autor de uno de los proyectos de organización administrativa más trascendentales para la administración pública moderna. Se denomina Memoria sobre las Municipalidades: "esta Memoria es uno de los más impresionantes documentos de la historia administrativa", ha dicho con certeza Eduardo García de Enterría.⁴ Asimismo, la Memoria ha sido considerada como el primer gran desafío al estado de cosas existente durante los últimos años del absolutismo francés.

Con alguna frecuencia se ha dicho que Turgot debe ser considerado como un precursor de la revolución francesa, pero esto se encuentra muy lejos de la verdad. Turgot era un servidor de un Estado en el que creía y al que preocupaba su previsible colapso. La Memoria sobre las Municipalidades es un proyecto dirigido a dar nueva vida al Estado absolutista, pero por medio de una reforma que, aunque era tal, fue planteada radicalmente. Turgot advierte a Luis XVI: "la causa del mal, Señor, es que vuestra nación no tiene constitución" ... "la nación es una sociedad compuesta de distintos órdenes y de un pueblo cuyos miembros tienen escasos nexos entre sí. En la que por consiguiente casi nadie se preocupa más que de su interés particular y exclusivo; casi nadie se molesta en cumplir sus deberes ni quiere conocer su relación con los demás. En esta perpetua guerra de pretensiones y empresas nunca regida por la razón ni las luces respectivas, V.M. tiene que decirlo todo por sí mismo o por sus mandatarios".⁵ Turgot ha hecho, clara y llanamente, una denuncia del mal mayor de Francia: la exacerbación del centralismo, acompañado de la omnipresencia del Estado y el desamparo de la sociedad.

Sin embargo, un juicio harto severo no debe entenderse como encaminado contra el Estado absolutista, sino a su favor, porque de un diagnóstico objetivo y realista pueden aparecer remedios efectivos y exitosos. La sociedad, desunida entre sí, atomizada en sus individuos y dividida por sus clases, vivía por gracia de un Estado tutelar y paternalista que había enervado sus impulsos y

³ De Tocqueville, Alexis. *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid, Alianza Editorial, 1982. Tomo II, pág. 260.

⁴ García de Enterría, Eduardo. *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*. Madrid, Taurus Ediciones, 1981. pág. 76.

⁵ *Ibid.*

atolondrado sus fuerzas. El Estado hacía por la sociedad lo que la sociedad no hacía por sí misma, pero se trataba de un Estado en decadencia incapaz de seguir desempeñando su papel. El remedio, radical y desafiante, era la reivindicación de las moribundas municipalidades, para las cuales Turgot vaticinaba una función fundamental. Francia recobraría fuerza como el *ave fénix*, los municipios resurgirían de las cenizas en que se hallaban, si se lograba avivar el fuego de su impulso vital.

El proyecto municipal de Turgot se enfocó contra los remanentes de los poderes y los privilegios feudales heredados por el medioevo.

Las municipalidades podrían ser reorganizadas, si las comunidades agrícolas eran liberadas de los privilegios ancestrales de la aristocracia terrateniente. Esto implicaba, por tanto, una modificación sensible en las relaciones de clase establecidas en el campo. Pero Turgot no se frena y combate aquellos privilegios llamando a la participación comunitaria a través de tres asambleas, a las que se llama pequeña, mediana y grande, según la agregación de comunidades y de representantes.

La reunión de las tres asambleas fue interpretado en Francia como el principio del régimen republicano y el propio Turgot temió excederse en el ejercicio de sus competencias, provocando cambios de carácter revolucionario. Pero esto no ocurrió. El programa llegó a un punto admisible por la aristocracia y por la paciencia del rey. Turgot, en todo caso, estaba tratando de conseguir que la densa burocracia estatal fuera cediendo paulatinamente sus funciones municipales a los habitantes de las comunas. Pensaba que los individuos darían el vigor que ya comenzaba a faltar al funcionariado del gobierno central. Turgot estaba convencido que, en el seno de los municipios los individuos unirían a las familias, las familias a los pueblos, los pueblos a las comarcas, las comarcas a las provincias y las provincias al Estado.

El programa municipal de Turgot está muy lejos de invocar los añejos principios comunales de la Edad Media. Ciertamente se trata de revitalizar a las municipalidades, pero no en concierto ni con el pasado ni al presente, sino al futuro por llegar, que sería construido a partir de ellas. Se debe crear un espíritu de comunidad nuevo para asumir la administración de los negocios en común, pero una administración ajena a la burocracia, deslizada por medio de funciones sencillas y prácticas. Es, como lo comprendía Turgot, una "devolución, hecha por el Estado a las municipalidades, de algo que no le correspondía y para lo cual no tenía competencia. Los negocios en común, propios de la administración municipal, eran en entender de Turgot a los relativos al repartimientos de

impuestos; obras públicas, caminos vecinales y trabajos necesarios para los pueblos; vigilancia de la policía de pobres y relaciones de la parroquia con otros pueblos.

La *Memoria* no era revolucionaria, pero sí radicalmente reformadora. Vista desde nuestro tiempo, corresponde más al Estado de Derecho, que al Estado absolutista. No nos extrañemos entonces que fuera rechazada por las clases que temían la implantación más profunda de la reforma y por el propio Luis XVI, que en ella veía un cambio sensible en el régimen político del absolutismo. La *Memoria*, que había sido redactada en 1775, fue desechada y ello fue el presagio de la caída de Turgot, que dimitió a su cargo en mayo del año siguiente. Uno de los colaboradores de Turgot en la redacción de la *Memoria*, Du Pont de Nemours, comentó posteriormente que la reforma municipal frustrada pudo haber salvado a Francia de la revolución. Esto, que debe tomarse con reservas, fue en cambio una profecía sobre el futuro del antiguo régimen: la reforma municipal remataba en la idea maestra de Turgot, la gran municipalidad del reino, a la que el rey observó como la instalación de los estados generales perpetuos y como sabemos, fue la instalación de los estados generales el principio del fin de la monarquía.

Pero la *Memoria* fue desechada y la reforma municipal detenida, pero ni la una ni la otra murieron. La *Memoria* fue realizada en 1778 y 1786 en los proyectos de reorganización municipal del reino. Uno de los sucesores de Turgot como contralor general de Francia, el señor Brienne, estableció finalmente a las municipalidades francesas en 1787 tomando como base las ideas de Turgot. Una paradoja del destino es que, estando Francia sumida en el desconcierto que precipitaría la revolución, la *Memoria* fue publicada en la víspera de la revolución misma cuando, como dice García de Enterría, todos seguían poniendo sus ojos en ese gran documento como un remedio de los males del país.

La reforma municipal proyectada y parcialmente aplicada por Turgot, fue recogida por la Asamblea Constituyente en el amanecer del Estado burgués de Derecho. Ciertamente la reforma municipal no logró producir efectos revitalizadores en el Estado absolutista, para el cual había previsto remedios para sus males; fue, más bien, la semilla germinada en el Estado de Derecho. Con toda razón ha dicho Tocqueville, que "toda nuestra organización administrativa es obra de la Asamblea Constituyente".⁶ Y, dentro de ella las

⁶ De Tocqueville, Alexis. "Rapport fait a l'Academie des Sciences Morales et Politiques sur le livre de M. Macare, intitulé: 'Cours de droit administratif'. *Etudes Economiques, Politiques et*

municipalidades, cuya proyección y trascendencia históricas deben, sin embargo, acreditarse a Turgot, "el padre de la raza administrativa que conocemos".⁷

II. LA REFORMA MUNICIPAL EN ESPAÑA

Los progresos municipales en Francia tuvieron eco en España. La influencia francesa, sin embargo, fue indirecta, por medio de la adopción en Francia de la ciencia de la administración creada durante la revolución.

En tiempos de la Asamblea Constituyente, que sesionó entre 1789 y 1791, un diputado de la misma presentó a la consideración de sus colegas el manuscrito de un libro que llevaba por título Principios de Administración Pública y cuyo autor es Carlos Juan Bonnin. La obra alcanzó prestigio y publicidad, no sólo entre los parlamentarios sino también entre los periodistas que se encargaron de difundirla profusamente.⁸ Sin embargo, este libro de factura republicana egresó de la imprenta hasta los tiempos imperiales de Napoleón y tuvo su primera edición en 1808, a la que siguió la de 1819. Los Principios de Administración Pública trascendió las fronteras francesas, siendo editada en Italia en 1824 (con base en la edición de 1812) y en España en 1834 (basada en la versión de 1819).

La materia municipal fue uno de los temas tratados por Bonnin en los Principios. Nosotros consultamos la tercera edición (1812), en la cual dentro del libro II, Bonnin estudia al municipio. Más específicamente, Bonnin examina a la autoridad municipal, al consejo municipal y a los medios de acción del consejo municipal.⁹

Litteraries, Paris, Michel Levy Frères, Libraires Editeurs, 1866, pág. 62.

⁷ Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, tomo II, pág. 97.

⁸ Esta información se encuentra en la *Advertencia* del editor del *Compendio de los Principios de Administración*, versión castellana (Madrid, Imprenta de don José Palacios) tomada de edición abreviada francesa de 1819 de los *Principios de Administración Pública*.

⁹ Bonnin, Charles Jean. *Principes d'Administration Publique*. Paris, chez Renaudire, Imprime-Libraire, 1812, tres tomos, págs.

No es tema de este ensayo la ciencia de la administración en sí, sino su influjo en la reforma municipal española y, una vez dado este pequeño rodeo aclaratorio, entramos en materia.

Fue regla, no excepción, que los reformadores municipales europeos fueran aristócratas; sí es excepción que sean aristócratas ilustrados, como don Javier de Burgos (1748-1778). Burgos, luego de una sustanciosa formación académica y una breve pero intensa carrera administrativa, marchó a París en 1812, año de la tercera edición de los Principios de Bonnin, a donde regresó en dos ocasiones más. Tal como lo hemos podido confirmar en otro estudio,¹⁰ Burgos fue directa y poderosamente influido por Bonnin.

Como Turgot, Burgos ejerció cargos de administración provincial, ya que fue corregidor de Granada y subprefecto en Almería. Y al igual que Turgot, ocupó un alto cargo en la administración pública: Ministro de Fomento.

Burgos, por su condición de clase aristocrática, militó en las filas conservadoras, pero particularmente en el seno de los grupos ilustrados y con tendencias progresistas. Tal era su filiación de servidor del Estado absolutista y sus proyectos administrativos eran concebidos en función a su calidad de funcionario público. No profesó ideas reaccionarias, lo que le atrajo la simpatía de algunos grupos liberales. Don Javier de Burgos creía en las virtudes del despotismo ilustrado, al que consideraba dotado con las cualidades del paternalismo y la benevolencia. Un gran conocedor de la vida y obra de Burgos, Antonio Mesa Segura, señala que era un hombre convencido de las ventajas del progreso y que aunque desconocía a las cualidades del régimen representativo, lo rechazaba.

En su segunda visita a París, en 1826, Burgos redactó su célebre memorial titulado Exposición a Fernando VII, donde su atinado diagnóstico de la situación del reino de España acrecentó sus méritos y le hicieron candidato idóneo para ocupar la titularidad del Ministerio cuyo establecimiento había propuesto en la propia Exposición: el de fomento.

A la cabeza del Ministerio de Fomento, Burgos dedicó su empeño para satisfacer el objeto que había dado a vida a esta institución

209-258.

¹⁰ Nos referimos a una obra en preparación del autor de este ensayo, titulada *La Teoría de la Administración Pública*, y cuya edición está convenida con Harper and Row Latinoamericana.

administrativa: llevar el progreso material, físico, intelectual y moral a España. El proyecto del nuevo Ministerio estaba basado en la centralización, porque sus agentes, los subdelegados, radicaría en cada una de las provincias como agentes del gobierno central. En su auxilio se establecerían igualmente a subdelegados subalternos, distribuidos en las principales ciudades de la provincia.

Sin embargo, Burgos pensaba que la reforma administrativa del reino era imposible sin la participación de la ciudadanía, por medio de las municipalidades. El Ministerio de Fomento era la pieza maestra de la administración pública española y los subdelegados el eje de su funcionamiento para producir el progreso y sacar a España del estancamiento en que se hallaba. Para normar e incentivar a las actividades de los subdelegados, Burgos expidió su célebre Instrucción para los subdelegados de Fomento de 1833, que estaba apoyada por el *Diario de la Administración*, un rotativo que informaba sobre los avances del programa de trabajo del ministerio.

La *Instrucción* era un documento oficial, una disposición que se señalaba la esfera de competencia de los subdelegados, pero también una invitación estimulante y persuasiva para que cumplieran sus deberes con toda eficiencia. Entre sus deberes se encuentra la atención de las necesidades municipales. Burgos no considera que los pueblos, como se llamaba en España a las comunidades, deban estar auto-administrados. En su opinión, "los ayuntamientos son el conducto por donde la acción protectora del gobierno se extiende del palacio del grande a la choza del labrador".¹¹ El ayuntamiento, por encontrarse en el lugar donde brotan las necesidades, es más capaz para "calcular exactamente y hasta qué punto influye una medida administrativa en el bien o en el mal de los pueblos".¹²

Por tanto, los ayuntamientos son un gran auxilio de los subdelegados, que son "sus jefes inmediatos". Son para las autoridades centrales, los ayuntamientos sus "cooperadores natos". Toca a los ayuntamientos la policía municipal, que está encargada de los empedrados de las calles, el agua potable, alumbrado, construcciones y abastos. Incluye asimismo la salubridad en la localidad.

¹¹ De Burgos Javier. "Instrucción a los Subdelegados de Fomento", incluida en la obra de Antonio Mesa Segura: *Labor Administrativa de Javier de Burgos*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946, pág. 172.

¹² *Ibidem*.

La Francia de Turgot y la España de Burgos se encuentran en tiempos históricos diferentes. En tanto que Francia pretende encaminarse por la senda de la descentralización, España fortalece los lazos de la centralización. Pero ambas tienen el común denominador de enfrentar la incertidumbre del sitio ocupado en el futuro por las municipalidades. Francia decide una titubeante reforma municipal, España el reorganizar a la administración municipal sometiéndola a los subdelegados. Pero en España se había considerado a las municipalidades dentro de los planes de fortalecimiento del Estado absolutista y habían sido sacadas del olvido. La formación del Estado burgués de Derecho, inaugurado por la Constitución de Cádiz de 1812, estaba determinada por la alternancia con el estado absolutista y por la presencia permanente de las municipalidades.

La reforma municipal en España en los tiempos de Burgos había sido apenas moderada. Sin embargo, los pueblos españoles eran vigorosos en su vida social interna. Sus problemas organizativos se ceñían a mejorar su autoadministración, lo que fueron haciendo por medio de manuales administrativos creados al efecto. La traducción de pedagogía administrativa de los dirigentes municipales españoles es añeja. Desde 1726, Vicente Vizcaíno Pérez había escrito el *Tratado de la Jurisdicción Ordinaria para la Dirección y Guía de los Alcaldes de los Pueblos de España*,¹³ al que siguió en 1742 la obra de Lorenzo de Santayana titulada *Gobierno Político de los Pueblos de España, y el Corregidor, Alcalde y Juez de ellos*;¹⁴ uno más es el de Lorenzo Guardiola y Sáenz, llamado *El Corregidor Perfecto*, impreso en 1785.

De la época de Burgos es la *Dirección Teórico-Práctica de Alcaldes Constitucionales*, aparecida en 1821, de Francisco de Paula Miguel Sánchez,¹⁵ y *El Libro de los Alcaldes y los Ayuntamientos* de Manuel Ortiz de Zúñiga, publicado en 1832.¹⁶ Este tipo de obras de pedagogía administrativa sirvieron para permitir que el gobierno

¹³ Recientemente publicado por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.

¹⁴ También publicado por el Instituto de Estudios de Administración Local en 1979.

¹⁵ Publicado por el Instituto de Estudios de Administración Local en 1979.

¹⁶ Publicado por el Instituto de Estudios de Administración Local en 1978.

municipal asumido por los propios pobladores fuera sencillo, fácil y eficiente.

III. LA REFORMA MUNICIPAL EN ALEMANIA

Tal como lo hemos podido observar, la relación entre el Estado absolutista, el Estado de Derecho y las municipalidades, varía de país a país. Alemania no es la excepción. En comparación a Francia, el intento de reforma municipal fue también desafiante, mucho más de lo que se planteó en España.

+

Como en Francia y en España, la reforma municipal fue también obra de una fracción progresista de la aristocracia y su finalidad era la de revitalizar al Estado absolutista. Particularmente, como en Francia, las municipalidades fueron concebidas como el centro de la reforma administrativa de todo el Estado alemán. A la cabeza de la reforma estaba un noble: Enrique Federico Carlos, Barón von Stein (1757-1831).

La semblanza de Stein elaborada por Mijares Gavito,¹⁷ es un buen retrato de este personaje: opositor al absolutismo autocrático, enemigo de la revolución francesa y partidario del despotismo ilustrado. Era -agrega- un reformador con un pie en el pasado y un ardiente partidario de la unidad alemana.

Von Stein tuvo una carrera universitaria brillante y una trayectoria administrativa destacada. El haber conocido a Federico "El Grande" influyó sin duda a que rompiendo la tradición familiar, renunciara a colaborar en la administración pública de Austria, escogiendo en su lugar la de Prusia. Stein estuvo a cargo del Departamento de Minas y ocupó el alto cargo de Ministro de Economía y Finanzas.

Era un reformador nato, como nuestro conocido Turgot y como quien se empeñó por eliminar las ancestrales trabas medievales que obstruían el progreso del país. Propició el libre ejercicio de las profesiones manuales y proyectó la industrialización del campo. Bien puede decirse que von Stein intentó aplicar las reformas que antes experimentó Turgot. Una de las más importantes la concibió en 1806, luego de la derrota prusiana de Jena ante los ejércitos de Napoleón, y cuya derrota veía no sólo como un colapso militar, sino la ruina entera del Estado. Retirado en sus dominios de Nassau

¹⁷ Mijares Gavito José Luis. *El Barón von Stein y la Formación del Régimen Municipal Moderno en Alemania*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1965, pág. 71.

escribió una Memoria con ese nombre, que aún rechazada por la alta burocracia prusiana y nunca puesta en las manos del rey, anunciaba la ruina del Estado si no se emprendían reformas sustanciales en el seno del absolutismo.

En noviembre de 1808 fue puesto al frente del gobierno, emprendiéndose entonces la más grande reforma administrativa alemana desde la fundación del reino de Prusia a principios del siglo XVIII. Stein eliminó la servidumbre en el campo, autorizó la venta de tierras, fortaleció los avances en el libre ejercicio de las profesiones manuales, autorizó la libre compraventa entre la nobleza y la burguesía, abolió la prohibición en Prusia oriental para que los siervos pudieran ser propietarios, autorizó que la burguesía ejerciera profesiones otrora reservadas a la aristocracia, en fin, sacudió desde su base a la anquilosada sociedad prohijada por el absolutismo. Stein había proyectado y aún iniciado la reorganización de la administración central, y había terminado una obra que le ha hecho célebre: el Estatuto Municipal, que fue expedido cuando ya había cesado en sus funciones ministeriales a finales de 1809.

Como Turgot y Burgos, aunque estando brevísimo tiempo a cargo de una responsabilidad administrativa trascendental, von Stein realizó una obra que le fue reconocida en la posteridad y que dejó huella en su país. No es accidental que las reformas administrativas en el absolutismo reposen en el renacimiento de la vida municipal. Hay que recordar que el absolutismo, que es lo que los reformadores pretenden modificar, anuló todos aquellos poderes intermedios que se encontraban entre el rey y los súbditos. El municipio era un poder intermedio y donde no fue abolido, fue aletargado por centurias. Si se ha de reformar al absolutismo, para revitalizar al Estado, las nuevas fuerzas que se buscan yacen en la Sociedad inmediata, a saber, las municipalidades.

Von Stein pensaba que los municipios debían asumir por sí mismo sus responsabilidades fiscales, entregar sus negocios a los habitantes quitándolo de manos de una muchedumbre de veteranos del ejército, licenciados y en su mayoría inválidos. Creía que sólo la participación ciudadana daría el impulso y la vitalidad perdida por el Estado y ello debería ocurrir en el seno de los municipios. En esto no había duda. Donde sí existía duda era en la ubicación de la policía, donde la controversia la situaba entre las atribuciones soberanas del Estado o como natural de la vida municipal. La tradición cameralista prusiana que se remonta a principios del siglo XVIII, sin duda pesaba a favor de la primera perspectiva.

La controversia se inclinó a favor de lo primero, quedando la policía situada entre las atribuciones del Estado, que la delegaba

al magistrado o cabeza de la administración municipal, que la ejercía en su nombre. Sin autonomía, el municipio fue desvirtuado y la reforma administrativa municipal tergiversada. Pero había un logro: los prusianos habían alcanzado el estatuto de ciudadanos, invitados asimismo a participar en las actividades administrativas del Estado.

El Barón von Stein creía firmemente en el individuo, en su fuerza, en su vitalidad, aunque no lo observaba en su aislamiento, sino asociando a la colectividad, a saber, los estamentos, que veía como medios de su participación en las tareas de la administración pública. "De esta forma —dice Stein— se da a las fuerzas nacionales una libre actividad y un encauzamiento hacia el bien común".¹⁸

Pero el individuo no es concebido como un ser egoísta, sino solidario y consciente de sus responsabilidades hacia la comunidad, por lo que su participación en las tareas inmediatas comienzan con su actividad en el seno de los municipios, donde la administración debe dejar de estar en manos de la burocracia, eliminarse del todo su complejidad y convertirse en el gobierno de los habitantes. Sólo en el seno de la sociedad, el individuo puede alcanzar su desarrollo pleno; es la vida municipal ese medio idóneo para lograr su desenvolvimiento.

Únicamente participando de este modo, alega Stein, el ciudadano puede llegar a comprender que los negocios del Estado son sus negocios y que actuando en ellos los cuida directamente. Por su parte, el Estado al dejar a las municipalidades sus propios negocios y, a la vez, auxiliado por la participación ciudadana, nutre sus fuerzas y las desenvuelve a su máximo poder. Mijares Gavito observa en la reforma administrativa emprendida por Stein a un *ethos* completamente nuevo del mismo y la formación de un nuevo tipo de ciudadano: en una palabra, una renovación de los más íntimos fundamentos de una creación que parte de un espíritu completamente nuevo".¹⁹

IV. EPÍLOGO

La formación de los municipios desde finales del siglo XVIII, puede ser considerada con certeza como una creación nueva, que tiene poca o nula relación con las municipalidades medievales. Son, en buena parte, el nacimiento del sentido de ciudadanía en la

¹⁸ Citado por Mijares Gavito. *Op. cit.*, pág. 132.

¹⁹ Mijares Gavito. *Op. cit.*, pág. 132.

sociedad inmediata, la comunidad principal. Sin embargo, el desarrollo municipal que corre paralelo al desenvolvimiento del Estado burgués de Derecho, varió de país a país. En Francia, donde el vigor inicial de la vida municipal fue intentado someter a la centralización administrativa durante la revolución francesa y el Primer Imperio, sobrevivió sin embargo en forma de poder municipal, según la idea original concebida por Turgot. Así concebido, el municipio se entiende como una institución de la sociedad civil cuyos dirigentes brotan por medio de la elección interna y sólo son responsables ante ella. Es la autonomía plena, sin cortapisas, el municipio es una entidad con personalidad que existe fuera y en paralelo al Estado.²⁰ Está sujeto entonces al derecho privado, no al derecho público, está dirigido por ciudadanos, no por funcionarios. El municipio no realiza entonces ni funciones generales ni servicios públicos, sino únicamente las actividades propias y los servicios de policía municipal. Es, en suma, una institución de la sociedad civil, y es esta la idea, mutatis mutandis, también profesada en Alemania por el Barón von Stein.

Pero puede ocurrir que el renacimiento municipal en el absolutismo, como en España, ocurra en el seno del Estado y que el ayuntamiento que encabeza a la comunidad sea considerado como una parte del engranaje de la organización administrativa del Estado. Entonces, como finalmente ocurrió también en Prusia, el municipio realiza funciones generales y servicios públicos a nombre del Estado, del cual es una organización delegada. No hay autonomía, aunque esto no evita que el progreso y la prosperidad lleguen a la comunidad. No hay, por tanto, un poder municipal paralelo al Estado, ni el municipio existe como una institución de la sociedad civil. El municipio ha sido construido como una organización encuadrada en la administración pública del Estado.

En los distintos Estados de Derecho modernos, la vida municipal ha adquirido formas igualmente distintas. Lo común, sin embargo, es que el municipio ha sido considerado como una institución fundamental del mundo actual. Y, naturalmente, todos los estados altamente centralizados han vuelto sus ojos al municipio para sacar de él las fuerzas y la vitalidad que les está siendo falta. La historia se repite —para parafrasear a Marx— aunque unas veces como tragedia y otras como comedia. Lo importante es saber si la historia que vivimos corresponde a una u otra.

²⁰ Sobre la idea del poder municipal ver la lúcida interpretación de García de Enterría, *Op. cit.*, pág. 131-140.