

ESPAÑA PROGRESA

—¿Prueba?
—El éxito de los **MANUALES**.
Leed:

La Biblioteca **MANUALES-SOLER** es ventajosamente
España y América, pues tiene por base la difusión
y sus obras son de utilidad práctica en todos los
Ciencias, Artes, Industrias y Agricultura. — —

La Casa editorial de los **MANUALES-SOLER** se inspira en

LEMAS:

LOS PUEBLOS prosperan instruyéndose y educándose.
LOS PUEBLOS que más leen y estudian son los que marchan a la vanguardia
de la civilización.
EL PROGRESO en todas las esferas de la vida social se debe a la
y educación de los pueblos.
LOS MÁS INSTRUIDOS son los más útiles a la sociedad.
LA IGNORANCIA es la rémora de todo adelanto.

LA INSTRUCCIÓN Y EDUCACIÓN es la mayor riqueza que pueden
los pueblos.

Los **MANUALES-SOLER** BIBLIOTECA ÚTIL Y ECONÓMICA
CONOCIMIENTOS EN

original de eminentes autores, responde a los precedentes.

LA SIGUIENTE DEMOSTRACIÓN GRÁFICA DEL AUMENTO DE LECTORES ES UNA PRUEBA DE QUE **ESPAÑA**



colorchecker CLASSIC

x-rite

mm

R. POSADA

CIENCIA POLITICA

*Ciencia
Politica*

32
(460)
POS

Manuales.
VIII Soler. 1.⁵⁰ Pts

ESPAÑA PROGRESA

—¿Prueba?

—El éxito de los **MANUALES**.
Leed:

La Biblioteca **MANUALES-SOLER** es ventajosamente
España y América, pues tiene por base la difusión
y sus obras son de utilidad práctica en todos los
Ciencias, Artes, Industrias y Agricultura. — — —

La Casa editorial de los **MANUALES-SOLER** se inspira en

LEMAS:

LOS PUEBLOS prosperan instruyéndose y educándose.

LOS PUEBLOS que más leen y estudian son los que marchan á la vanguardia de la civilización.

EL PROGRESO en todas las esferas de la vida social se debe á la instrucción y educación de los pueblos.

LOS MÁS INSTRUIDOS son los más útiles á la sociedad.

LA IGNORANCIA es la rémora de todo adelanto.

LA INSTRUCCIÓN Y EDUCACIÓN es la mayor riqueza que pueden tener los pueblos.

Los MANUALES-SOLER BIBLIOTECA ÚTIL Y ECONÓMICA DE CONOCIMIENTOS EN

original de eminentes autores, responde á los precedentes.

LA SIGUIENTE DEMOSTRACIÓN GRÁFICA DEL
AUMENTO DE LECTORES ES UNA PRUEBA DE QUE

ESPAÑA



de
de
de
de

RE

CIENCIA POLÍTICA

YB
de

UBA



Imp. de Luis Tasso, Arco del Teatro, 21 y 23.—BARCELONA

MANUALES SOLER

32
(46)
POS

VIII

CIENCIA POLÍTICA

POR

ADOLFO POSADA

CATEDRÁTICO EN LA FACULTAD DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD DE OVIEDO



Reg. 10.106

BARCELONA

SUCESORES DE MANUEL SOLER.—EDITOR

ES PROPIEDAD

Derechos de traducción reservados.

PRELIMINAR

Sobre la necesidad de conocer la Política

I

Es materia la *Política* que interesa conocer á los ciudadanos de todos los países cultos. Los pueblos más adelantados en nuestros tiempos, son precisamente aquellos en los cuales se procura difundir las nociones elementales de la Política por la sociedad toda, de suerte que la inmensa mayoría, cuando no la totalidad de los miembros activos de la misma, las posean, y así no ignoren sus deberes como tales, ni sus derechos, ni la condición general del Estado en que viven.

Realmente los gobiernos modernos parten de un supuesto que casi nunca es exacto, pero que tiende á serlo cada día con más extensión é intensidad: el supuesto consiste en la idea de que todos los ciuda-

danos saben en qué Estado viven, conocen á quienes les gobiernan, pueden juzgarlos, opinan sobre la manera de ser regidos y tienen, una vez llegados á cierta edad, capacidad suficiente para intervenir, en mayor ó menor proporción, en la vida política del país. Hay instituciones generalizadas en los Estados modernos, que revelan lo universal de este supuesto: por ejemplo, el sufragio, los derechos de petición y asociación, la prensa libre..., en suma, todos los medios y procedimientos instituidos y organizados en nuestras sociedades para que se forme, en una atmósfera adecuada, la llamada *opinión pública*, y decida ésta en última instancia, de una manera regular y pacífica, sobre todos los problemas del Estado.

El supuesto indicado no es, como dejo dicho, exacto, á lo menos en gran parte. No hay pueblo alguno que comprenda una masa de ciudadanos activos, totalmente formada como el supuesto exige. Hay siempre una enorme impedimenta de gentes ignorantes de las cosas políticas, al lado de otras que, aun sin ser tan ignorantes, son indiferentes y de una pasividad invencible. Las estadísticas de muchos pueblos cultos presentan proporciones muy elevadas de ciudadanos teóricamente capaces, que ignoran verbigracia, si viven en una República ó en una Monarquía, y cómo se llama el Rey, si lo hay: hay quienes son incapaces de citar el nombre de ningún hombre

político, quienes quedan confusos y estupefactos ante la papeleta del sufragio, y votan luego en consonancia con tal estado de conocimiento; y esto, como indico, no ya aquí en nuestro pueblo, sino en los pueblos que figuran á la cabeza de la civilización. Sería curioso, en verdad, saber cómo andan todas estas cosas entre nosotros, en España, donde la gran masa de la sociedad no sabe leer ni escribir, donde el elector apenas vota de una manera positiva en casi ninguna parte, y donde no se ha hecho nada ó casi nada, por difundir lo que en otros países llaman *educación cívica*, ni en la escuela primaria, ni siquiera en los institutos de segunda enseñanza.

Porque al fin y al cabo, aun cuando en los pueblos más cultos pueda señalarse la existencia de una gran masa ignorante de las cosas políticas, es evidente que la nación en la cual esa masa sea más reducida, será siempre políticamente más culta, más libre, y estará en mejores condiciones de poder realizar de una manera más positiva, el supuesto en que quieren descansar los llamados *gobiernos representativos* modernos. El grado de cultura social y política de cada pueblo es preciso medirlo según el grado de cultura política de sus miembros, y en relación directa con la difusión de los conocimientos políticos por la sociedad toda.

Claro es que no basta la difusión de los conoci-

mientos para engendrar una *educación* política y una *cultura*: ya veremos á cuánto compromete la educación de un ciudadano en un pueblo libre. Pero sea de esto lo que quiera, una buena educación del ciudadano exige como condición indispensable la mayor difusión posible de los conocimientos políticos por las diversas clases sociales: por las llamadas *altas*, como por las *bajas*. Sólo mediante la difusión de las ideas políticas de universal aplicación, podrá haber un sufragio clarividente, partidos bien orientados, con arraigo en la vida social, prensa progresiva y de influjo, rica y potente, asociaciones políticas formadas á la luz del sol y no en las tinieblas del secreto; podrá haber, en suma, la agitación y el movimiento pacíficos necesarios, para producir la atmósfera de *publicidad y diáfana* en que únicamente puede formarse una opinión pública decisiva y eficaz, apoyo, de un lado, de instituciones estables, y acicate, de otro, para la marcha regular y segura de los *hombres de Estado*.

II

Pero ¿cómo puede conseguirse la difusión de los conocimientos políticos indispensables al ciudadano de un Estado moderno?

Depende esto de varias indicaciones: en primer lugar, depende del grado de extensión difusiva que quiere darse á los conocimientos políticos, y luego, de la intensidad con que estos conocimientos hayan de adquirirse, teniendo en cuenta la posición y las aspiraciones del ciudadano.

Porque si es verdad que un pueblo moderno exige una sociedad formada por individuos que participan en la vida del Estado con igual derecho; si es verdad que la condición del ciudadano no es cosa de privilegio, porque no hay quien sostenga la idea aquella de Aristóteles, según la cual la Naturaleza ha hecho al hombre libre ó ciudadano y al esclavo, y, por tanto, la Política es, como el aire, el agua, la tierra... y el derecho, *cosa común á todos*; sin embargo, la Política no interesa del mismo modo á todos los ciudadanos. Hay quienes deben conocer más á fondo la Política porque así lo exigen su posición social, sus *deberes cívicos* más complejos, su riqueza material ó intelectual, su afición misma, las tendencias de su espíritu, mientras que otros no necesitan un conocimiento de la cosa política tan intenso y amplio, porque la vida del Estado no les toca por tantos lados, ó no les atrae con la misma fuerza, ni les hiere de una manera tan directa: ¡cuántas gentes existen y viven sin que apenas tengan necesidad de darse cuenta, sino en momentos contados, de que son ciu-

dadanos del Estado, y de que éste es algo real y vivo, que les comprende y á su modo los dirige y domina! Es, á mi ver, cosa evidente que la Política no interesa por igual al hombre de negocios, al gran financiero, que al labrador, al obrero que al sacerdote, al capitalista que al pobre, al hombre de Estado que al simple hombre de partido, y á éste que al burgués pacífico, indiferente, ó al campesino, preocupado principal, cuando no exclusivamente, con los resultados de la próxima cosecha.

Pero, aunque sea salvando todas estas diferencias, y aunque sea tomando en cuenta todas las circunstancias sociales ó individuales, que pueden colocar al ciudadano en situación pasiva ó de indiferencia respecto del Estado, hay, creo yo, dada la condición del Estado moderno y dadas sus tendencias más generales, un grado mínimo de interés en el ciudadano en lo tocante á la vida del Estado, grado mínimo que el mismo Estado moderno supone existente, y el cual exige, entre otras cosas, otro grado mínimo de conocimientos políticos.

III

Sería difícil precisar cuál es este grado mínimo: quizá puede decirse que consiste en la posesión de

aquellas nociones políticas más elementales, que una persona que representa el término medio de las gentes poco ilustradas, *no políticas* precisamente, conviene que no ignore, como no debe ignorar, verbi-gracia, nociones análogas de geografía, de higiene, etc. Trátase, en efecto, de aquellas nociones elementales de comprensión fácil, más universalmente admitidas, acerca de la gobernación del país, que debieran ser patrimonio general de los ciudadanos de un pueblo moderno, regido por instituciones representativas.

Ahora bien, me propongo condensar, en el lenguaje más claro, preciso y más al alcance de todos que me sea dable, esas *nociones*. La tarea no es fácil, y no presumo de llevarla á cabo cumplidamente; quisiera exponer aquellas ideas políticas más elementales, más universales, de interés más general é inmediato, nociones sobre las cuales el ciudadano pueda reflexionar, y reflexionando, darse cuenta de su condición, de su posición en el Estado, de lo que éste es ó debe ser, de los lazos de solidaridad política que le unen á la sociedad en que vive; y todo ello, sin salirme de los límites que el conocimiento elementalísimo supone.

En rigor, es hoy más fácil, en España sobre todo, procurarse medios suficientes á fin de verificar un estudio detenido y más ó menos serio y profundo de la Política, que seleccionar los indispensables, para

que la persona de escasos recursos intelectuales y económicos pueda enterarse de las nociones elementales, y ordenadas, de aquella ciencia. Mi tarea de ahora, precisamente, se encamina á realizar de una manera práctica esa selección. Este *Manual* comprende lo que exige un grado mínimo de conocimiento regular y ordenado, según un plan racional, de la Política. Quien á partir de él, ó sin él, quiera profundizar algo más en el estudio de los problemas del Estado, puede acudir á los tratados sistemáticos de la enseñanza universitaria. Se han publicado entre nosotros varios de éstos, debidos á los señores Colmeiro, Ferrán, Vico y Bravo, Mellado, Cuesta Martín, Gil Robles, etc. Yo recomendaría más especialmente el *Curso de Derecho político*, del Sr. Santamaría. Por mi parte, también he publicado un *Tratado de Derecho político* (1), al que naturalmente se ha de referir de un modo más directo la doctrina y sistema de este pequeño *Manual*. Quien desee, aun sin contar con más instrumento de conocimiento *literario* que el español, ahondar más y ampliar el círculo de sus indagaciones, podría consultar, de seguro con fruto, las obras siguientes:

Ahrens: *Enciclopedia jurídica*.—Tres tomos.—Tra-

(1) Publicado en Madrid. Victoriano Suárez. Consta de tres tomos. I. *Teoría del Estado*. II. *Derecho constitucional comparado*. III. *Guía para el estudio del derecho constitucional*.

ducción de los Sres. Giner, Azcárate y Linares.

Bluntschli: *Derecho público universal*.—Tres tomos.—I. *Teoría general del Estado*.—II. *Derecho público*.—III. *La Política*.—Trad. García Moreno y Danero.

Releigh: *Política Elemental*.—1 vol.—Traducido por Guerra.

Holtzendorff: *Principios de Política*.—1 vol.—Traducción y notas de A. Buylla y A. Posada.

Gumplowicz: *Derecho político filosófico*.—1 vol.—Traducción y numerosas notas de P. Dorado.

Burgess: *Ciencia política y Derecho constitucional comparado*.—Dos tomos.—I. *Soberanía y libertad*.—II. *Gobierno*.

Y no indico más libros, porque no me propongo hacer una bibliografía de la Política, más ó menos completa, para uso de quien desee especializar las direcciones de su cultura, sino indicar, brevísima-mente, las obras que más á la mano puede tener el español que quiera enterarse, con cierta amplitud y reflexión, de los problemas de nuestra ciencia, á partir del conocimiento elemental indispensable, que este *Manual*, según queda indicado, pretende proporcionar.

CAPÍTULO PRIMERO

Noción de la Política

1. *La Política como una idea vulgar.*—

A pesar de la escasa cultura política de nuestro pueblo, es seguro que apenas tropezaremos con una persona medianamente despierta, que lea, de vez en cuando, algún periódico, la cual no sepa ó no crea saber lo que es la Política. Esta persona, y todas en su caso, y aun muchas más que podríamos imaginar de más bajo nivel, hablan de *política* y de *lo político*, dando por supuesto que se refieren á cosa conocida. ¡Quién no ha dicho pestes algún día de los políticos! ¡Quién no ha sentido preferencias por este ó por aquel hombre de Estado! Sin duda, cabe señalar en las capas ignorantes ó indiferentes de la sociedad quienes, de seguro, no se dan cuenta de ninguna idea política, á lo menos de una manera espontánea, que sería preciso un rudo llamamiento á su reflexión en-

mohecida para hacerles fijarse en cualquier punto de vista político; pero fuera de éstas, seguramente no hay nadie, que de un modo ó de otro se relacione con la vida que suele llamarse *pública*, que no suponga en sus conversaciones, en sus juicios sobre lo que lee y oye, en sus apreciaciones sobre lo que es preciso que el gobierno haga ó no haga, sobre los partidos y sus programas, una idea de la Política. Realmente, el Estado moderno con sus legiones de funcionarios, lo aparatoso de su vida en cortes, parlamentos, tribunales, corporaciones populares, recaudadores de impuestos, ejército, etc., difunde de tal modo por toda la sociedad la acción de su vida, que nada de particular tiene que la *política*, obra del Estado, sea algo con lo cual todos se relacionen, y por ende algo que la generalidad de las gentes estima conocido. Es, pues, ó mejor aparece, la Política como idea vulgar y corriente, como hecho universal, como manifestación perceptible por quienquiera que no viva en un aislamiento completo dentro de la corriente general de la vida pública. Y, sin embargo, pondríamos en grave aprieto á cualquiera de esas personas si la obligásemos á decirnos qué es, en definitiva, la Política.

2. *Cómo suele entenderse la Política.*—

Si por ejemplo, suponemos esa misma persona, á quien acabamos de referirnos, de mediana inteligen-

cia y escasísima ilustración en disciplinas liberales, y le preguntamos qué entiende por Política, es muy probable que, dejándose llevar de ciertas impresiones, hoy bastante comunes, nos diga que la Política es cosa de intriga, cosa propia de gentes vividoras, de agitadores más ó menos sospechosos, de solicitadores interesados de la adhesión social, en suma, cosa condenable ó por lo menos muy averiada y en descrédito en los tiempos que corren. Quizá otro, del propio nivel intelectual, nos diga que la Política es aquello sobre que disputan los partidos, pasto inacabable para las discusiones parlamentarias, palabra que se usa mucho en los períodos electorales, materia socorrida para las disputas periodísticas; habría también quien, más ducho ó más reflexivo, referiría la Política á las operaciones y tareas del Gobierno.

Y á fe que todos dirían algo, en parte exacto, y en parte no: algo, en suma, que bastaría ahondar en ello para orientar la indagación que hacemos, hacia el concepto que buscamos. En definitiva, lo mismo el que condena la Política que el que atribuye la Política á las luchas de los partidos, discusiones de los parlamentos, etc., que el que la refiere á los gobiernos, aluden en el fondo á la misma cosa, que no es otra que el régimen bajo el cual se vive, visto por el lado del abuso, en uno, por el de sus manifestaciones aparatosas en otro, ó bien por el de su cen-

tro director, en el tercero. En rigor, si reducimos á unidad las ideas que vulgarmente se vierten por las gentes todas cuando hablan explícita ó implícitamente de Política, observaremos, que todas coinciden en referirse á la dirección de la vida colectiva, á este orden, más ó menos sólidamente constituido y mejor ó peor llevado, dentro del cual se mueve uno como en atmósfera necesaria, con una comodidad relativa siempre, á causa de los mil y mil defectos que en él cabe señalar. Partidos, parlamentos, reyes, presidentes, ministros, tribunales, electores, ejércitos, caciques ó politicastros, comités, corporaciones populares, recaudadores de impuestos... todas estas cosas, cualquiera que se pare un momento á reflexionar, las verá como partes de un todo en el cual se mueve y vive, todo que forma el medio propio de la política; y además llamará político á todo aquello que con esas cosas se relacione: y por fin, adelantando un paso más, llegará á conceptualarlo como contenido en una idea ó en un hecho positivo, real, que tiene un nombre admitido por todos: nadie, en verdad, pone en duda que todas esas cosas y las personas que las representan en cada caso, forman parte del ESTADO, por lo que es bien general admitir que la Política se emplea siempre aludiendo directa ó indirectamente al *Estado*.

3. *La política como una manera de considerar el Estado.*—Y así es, en efecto.

La Política se refiere al Estado.

Pero ¿cómo?

No debe el que se haya sentido confuso al determinar su noción vulgar de la política, extrañar semejante confusión. Porque ha de saber que los hombres de ciencia, filósofos, publicistas, tratadistas que en investigar y exponer la Política se han ocupado, no andan muy de acuerdo sobre la manera de fijar la noción exacta y verdadera de la misma. Sorprenderá quizá, pero es lo cierto que, aun cuando desde Aristóteles (el autor más antiguo acaso de un trabajo ordenado y sistemático de *Política*, muchas de cuyas páginas no han perdido ni un ápice de novedad y vigor), hasta los tratadistas más humildes, que hoy podrían citarse á centenares, todos están conformes en que la Política se refiere al Estado; sin embargo, por razones muy complejas, se tiende á definir la Política como estudio referente á *algo particular* del Estado; en otros términos: se conceptúa que hay en el Estado muchas relaciones, elementos y problemas que no comprende la Política como ciencia. En comprobación de esto citaré algunas opiniones.

4. *Algunas definiciones de la Política.*

—Por de pronto hubo un tiempo, siglos XVI y XVII, y aun en el XVIII, en que la Política venía á considerarse como un arte ó modo de educar al Príncipe: lo que éste debía hacer para ser grande y brillar diri-

giendo á su pueblo. Maquiavelo, autor de un libro muy famoso titulado *El Príncipe*, es acaso el que mejor ha presentado esta manera de ver. Prescindiendo de este concepto, hoy universalmente rectificado, entre los modernos tratadistas, Roberto Mohl define la Política como «la ciencia de los medios en virtud de los cuales los Estados realizan tan cumplidamente como es posible sus fines». Otros, como verbigracia Bluntschli, consideran la Política como «la dirección de negocios públicos, la vida consciente del Estado, el arte práctico del gobierno». Por último, Holtzendorff declara que tiene la Política por objeto «el cumplimiento de la múltiple misión del Estado, teniendo en cuenta la naturaleza de las cosas, y prescindiendo de la administración de justicia». Como se ve, estas definiciones suponen una noción limitada de la Política, en cuanto, se refieren á la acción del Estado ó al Estado en acción, y dejan fuera de la misma el estudio de su objeto, á saber, el mismo Estado.

5. *La noción corriente de la Política.*—

Por todo lo cual repugnan á la noción vulgar, ó á lo menos á la noción que vagamente se vislumbra en las ideas indeterminadas y naturalmente confusas, que el conocimiento vulgar entrafia. En el lenguaje corriente, la Política—lo político, las cosas políticas—se refiere al Estado: lo demuestran miles de expre-

siones, verbigracia, Partidos *políticos*, Régimen *político*, Hombres *políticos*, Delitos *políticos*: en efecto, aquí se indica siempre por la adjetivación, que los partidos, régimen, hombres y delitos se refieren al Estado. He aquí otra prueba tan concluyente: se habla con frecuencia de *Política* financiera, nacional, pedagógica, hidráulica, liberal, conservadora, etc., y también en estos casos se alude al Estado, en cuanto quiere hablarse de la acción de éste en el arreglo de su hacienda, en la afirmación de su nacionalidad, en el desarrollo de una educación social y en el desenvolvimiento de sus energías para transformar las condiciones hidrográficas del país.

6. *Su definición*.—Ahora bien, sin prejuzgar, por el momento, cuál es en definitiva el carácter de la política, verbigracia, si es una ciencia ó un mero arte, ni tampoco cuáles son los diversos problemas que entraña, creemos que la *Política* puede definirse como palabra que se *refiere al Estado*: la política es *ciencia ó arte, estudio ó práctica, pensamiento ó acción relativos al Estado*. Infiérese esto del concepto vulgar: confírmalo su etimología: Política viene de *polis*, griego $\pi\acute{o}\lambda\iota\varsigma$ = ciudad, que equivale á Estado, pues en Grecia la ciudad era el Estado, y tiene la noción en su apoyo la gran autoridad de Aristóteles, cuya *Política* trata del Estado, de la manera y con la amplitud que indica la noción vulgar.

CAPÍTULO II

La Política como ciencia

1. *Del conocimiento corriente al reflexivo de la Política.*—La Política, según fragmentariamente nos representamos su objeto en las relaciones de la vida diaria con el Estado, no tiene consistencia suficiente para que, sin más, podamos darnos cabal idea de lo que es y para lo que es, de la utilidad que tiene, ni del modo como de ella nos aprovechamos. Reflexionando un poco sobre las cosas que espontáneamente referimos á la Política, desde luego advertirá el lector, por escasa é incompleta que sea su preparación, que hay entre ellas cierta analogía ú homogeneidad, cierto fondo de unidad, que es lo que en definitiva explica, que aun sin parar en ello mientes, hable, verbigracia, de partidos *políticos* y de delitos *políticos*, no obstante ser *partidos y delitos* expresiones entre sí mismas de significación tan

diferente, por referirse á cosas tan diversas. Por otra parte, reflexionando otro poco, el lector de seguro se dará cuenta de que todas las cosas de la política tienen con nosotros una relación *intelectual*; es decir, se ofrecen á nuestra inteligencia como materia de conocimiento. Pues bien, sin gran esfuerzo, armonizando los resultados é indicaciones de esas brevísimas llamadas á la reflexión, creo yo que el lector puede inferir la existencia de una ciencia política, y afirmar luego que *la Política es una ciencia*.

2. *La Política es ciencia del Estado.*—

En efecto, de un lado el lector ha podido darse cuenta de que hay un *objeto* propio de la política, al cual alude implícitamente cuando de ella habla: tal objeto es *el Estado*—según hemos visto en el capítulo I.—De otro lado, ha visto el lector que el Estado es materia de su conocimiento ó saber: el lector conoce la Política, ó las cosas de la política; entre los asuntos de que sabe algo, ó de los que habla, hay relaciones, fenómenos, manifestaciones que llama políticos. Claro es, su conocimiento en este caso, espontáneo, no reflexivo, es insuficiente, incompleto: sabe del Estado, que lo hay; se puede fijar en él sin determinarlo, y no sabría *explicarlo*. Sin embargo, á poco que reflexione en este momento mismo, y considere lo que quiere decir cuando del Estado habla, comenzará á explicarlo; no será mucho exigirle, dado esto, que admita

la posibilidad de ampliar y completar esta explicación con sólo aumentar la intensidad de su reflexión misma. Y como todo conocimiento reflexivo—que explica las cosas á que se refiere—es el camino para formar la *ciencia*, de ahí que desde el momento en que apliquemos la reflexión á la *Política*, nos pongamos en el camino de formar su ciencia, no siendo la *ciencia de la Política* ó la *Política como ciencia* más que el *conocimiento reflexivo y ordenado* de su objeto: EL ESTADO.

3. *La filosofía de la Política*.—Ahora bien, el Estado, en la relación de conocimiento, es decir, como materia que se quiere conocer, puede ser considerado de varias maneras. Puede, el que se propone estudiar la Política, querer conocer lo que el objeto de ésta sea *en sí mismo*, ó en otros términos, podemos proponernos conocer *el Estado* en sus *principios* más generales; más claro; sin hacer referencia inmediata á hechos políticos determinados de *este* ó de *aquel* Estado. Por ejemplo, cuando preguntamos *¿qué es el Estado?* pedimos una definición de una cosa *ideal*, que no tiene una representación concreta en ningún lugar especial. El conocimiento reflexivo del objeto de la Política, así formulado, es lo que se llama *Filosofía política* ó *Política filosófica, de principios*.

4. *La historia*.—Pero puede el que estudia la Política proponerse el conocimiento del objeto de

ésta: el Estado, en los hechos que sensiblemente apreciamos; entonces, lo que se quiere conocer, no es tanto el Estado, como *los diferentes Estados*, que en tales ó cuales condiciones y circunstancias de lugar y de tiempo se han producido, verbigracia, en Roma, en España. No se pregunta en este caso ¿qué es el Estado? sino ¿cómo han sido ó son *estos ó aquellos Estados?* ó bien ¿qué formas ha afectado el Estado en las diversas épocas, razas, pueblos, y aun en el pensamiento de sus teorizadores y filósofos? El conocimiento ordenado de los Estados que se han producido en los distintos lugares de los distintos pueblos y en los diferentes períodos, es lo que se llama la *Historia política* ó de la *Política*.

5. *La ciencia filosófico-histórica del Estado*.—Y no sólo esto: cabe—y constantemente se hace—que el que estudia históricamente el Estado, ó los Estados, se proponga apreciar críticamente éstos, ó mejor la obra del hombre que en ellos se revela. Esta *apreciación crítica* no puede hacerse sino teniendo en cuenta los *principios*, verdadera piedra de toque para el juicio; más aún: también es posible que la consideración histórica se refiera al momento presente, verbigracia, al momento porque atraviesa la política del país en que uno vive, y que se quiera determinar qué es lo que, dado el pasado del pueblo, dada su condición actual y las exigencias capitales de

lo que el *ideal* del Estado supone, debe hacerse ó debe decirse que se haga, *sin hacerlo*, únicamente con un propósito de orientación. Pues bien, todas estas operaciones de conocimiento que piden, de un lado, el de los hechos políticos pasados ó presentes, y de otro, el de los principios filosóficos de la Política, constituyen lo que se ha llamado ciencia *filosófico-histórica* de la Política ó del Estado.

6. *Tendencias reinantes en la ciencia política.*—Merced á muy variados influjos y á la índole misma del objeto de la Política, tan eminentemente práctico y social y de tan profundo valor histórico, la *Política científica* no suele estimarse en la actualidad como una disciplina puramente filosófica ni meramente histórica. La consideración de la Política como pura filosofía, se ha desacreditado muchísimo en virtud de las tendencias *utópicas*—es decir, idealistas y abstráctas, sin base real y positiva, como engendros de soñadores é ilusos—que se han manifestado en muchísimos filósofos—desde Platón, en Grecia, hasta las modernas concepciones comunistas.—Por otra parte, una Política puramente histórica, pegada á los hechos, empírica y sin ideal, no puede, en verdad, despertar grandes entusiasmos. Realmente hoy, la ciencia política suele concebirse y exponerse, á partir de la consideración del Estado, como objeto que tiene una realidad histórica indudable: de ahí

la importancia que para toda obra política tiene el conocimiento de sus hechos y fenómenos; pero, además, fúndase la exposición del Estado en la observación de la trama efectiva de la sociedad á que se refiere, mirando por fin *hacia el ideal*, hacia lo que el Estado debe ser, según las exigencias permanentes de su naturaleza. Los estudios modernos que más han contribuído á esta nueva concepción de la ciencia política son los llamados *sociológicos*, ó sea de la *Sociología*, ciencia iniciada por el filósofo francés A. Comte, y desenvuelta luego por Spencer, Schäffle, Tarde, Ardigó, Asturaro, Greef, Durkheim, Giddings, Ward, Giner, Azcárate, etc., etc.

7. *Las ciencias políticas particulares.*

—Además de estas ciencias *generales* de la Política, pueden señalarse otras especiales que, ó son como capítulos particulares de ella, ó bien significan términos de conjunción de la Política con otras ciencias: así hay la *Teoría del Estado*, la *Ética política*, la *Estadística política*, *La Hacienda pública*, el *Derecho político*, la *Ciencia de la Administración del Estado*, la *Sociología política*, etc., etc.

CAPÍTULO III

La Política práctica.—El arte político

1. *El hombre es un ser político.*—Consideraba Aristóteles al hombre como un *animal político*, es decir, como ser que tiene que vivir *vida política*. «Aquel que permanece salvaje—esto es, fuera de la vida social—por organización y no por acaso es, ó un ser superior á la especie humana ó un monstruo.» La verdad de esta profunda y definitiva consideración del gran maestro, tiene una comprobación experimental que el lector puede hacer por sí mismo, con sólo fijarse en su propia condición de individuo que vive en sociedad, y de la cual no puede sustraerse sino suponiendo circunstancias tan excepcionales, como aquellas en que se vió el marino que tomó por modelo el autor de *Robinsón Crusoe*.

2. *El aspecto práctico de la Política.*—Este hecho de experiencia personal, tiene como con-

secuencia, otro de mucho interés, á saber: que el hombre, animal político, vive *haciendo política*; la Política, con efecto, es una ocupación del hombre, es obra del hombre, es una necesidad humana. De ahí el *aspecto práctico* que la Política tiene.

3. *Cómo se hace la Política.*—La Política, contemplada en la vida real, aparece como cosa en la cual unos intervienen de un modo particular y permanente, otros de un modo intermitente, otros, en fin, de un modo que al pronto no parece de verdadera intervención, pero que á poco que se analice el fenómeno se ve que supone tal intervención efectiva. Un ejemplo aclarará esto, que puede resultar obscuro y confuso. Bastará que el lector, dócil á mi indicación, se fije en lo que él conceptúa que es *la vida política* en sus observaciones cotidianas: así dispuesto, es seguro que advertirá como hay tales ó cuales personas, verbigracia, los jefes del Gobierno, los directores eminentes de los partidos, etc., etc., que *hacen política*; es decir, que han convertido la Política en su *ocupación habitual*; además, percibirá un buen número de personas de las mismas que él trata de ordinario, que aun cuando se dedican á diversas ocupaciones—una es comerciante, la otra profesor, etc.—sin embargo, en determinados momentos *hacen política*; verbigracia, votan, hablan en una reunión pública, firman una petición al Parlamento; por último, perci-

birá una gran masa social, de la que quizá él mismo forma parte, que se presenta, al pronto, como masa meramente pasiva, indiferente y preocupada con la manera de atender á la satisfacción de las necesidades perentorias de la vida; parece como que esta masa nada tiene que ver con la Política; pero observándola de cerca, ó mejor, observándose el lector á sí propio, luego notará, por *neutral* que en política sea, que también *hace política*, como que *hace el Estado*, el cual es y vive según es y vive esa masa, á primera vista quieta é indiferente, en realidad *activa*, aunque sea con una actividad mansa y disimulada.

4. *Las diversas manifestaciones de la Política en la práctica.*—Ahora bien; de este *aspecto práctico* indudable de la Política, nace el carácter práctico del Estado y la existencia de un conjunto de manifestaciones, sin las que no se concibe éste, y las cuales son siempre obra del hombre mismo. De conformidad con las observaciones hechas en el número anterior, tenemos en *primer término* las manifestaciones vagas, indeterminadas, generales, de cuantos forman el Estado, ó mejor *su personal*; el hecho de leer un periódico político, el de formular ante otros un juicio sobre la marcha de lo que solemos llamar *la cosa pública*, el de pagar un impuesto, el de asistir á una reunión política, el hecho de ser ciudadano, entraña manifestaciones personales de

una *conducta* que es en definitiva política, pues supone relaciones de este carácter. El Estado, después de todo, resulta siempre en gran parte de estos hechos y de esas relaciones. En *segundo término* tenemos otras manifestaciones más condensadas, menos generales, y más reflexivas, obra en gran parte de los ciudadanos *activos* en diverso grado, pero no de todos; verbigracia, el hecho de *votar*, el de ser *jurado*, ó miembro de un *comité* de un partido, *concejal*; todos estos hechos constituyen otras tantas manifestaciones del *hacer política*, que suponen cierta reflexión, aunque sean intermitentes y poco intensas, las cuales definen y concretan la obra social del Estado. En *tercer término* tenemos las manifestaciones políticas plenamente reflexivas, que suponen sus individuos que se han dado cuenta de ellas en sí mismas y, en sus antecedentes y consecuencias inmediatas, y que hasta cierto punto las han producido con toda conciencia y cuidado; verbigracia, los actos de administración, los de los hombres de gobierno, jefes de partido, etc., etc.

5. *El arte político*.—Ahora bien; en esta tercera esfera de las manifestaciones políticas es en donde se convierte la *Política* en un *arte*, en un verdadero *arte*. Como la *Política hecha con arte* es la más ostensible y aparatosa, y aquella en donde se producen los movimientos directivos del Estado,

hay autores que estiman limitado el campo de la Política á esta esfera superior de su práctica. Así Bluntschli ha dicho que la Política «es más bien arte que ciencia». Pero equivocadamente, como hemos visto. Lo que hay es que la Política tiene su *arte*, «un arte, al decir del gran Burke, distinguido é importante, en el cual no se puede ser maestro sino á condición de haber estudiado á fondo la historia y de conocer perfectamente la naturaleza humana». Este arte se revela sobre todo en las altas esferas del gobierno de los pueblos, y en general, desde el gobierno ó no, en todo manejo y dirección del Estado, efectuados de un modo reflexivo, con cálculo, con originalidad, con prudente iniciativa, con eficacia.

6. *Definición.*—Refiriendo el *arte político* á los Estados modernos, eminentemente democráticos, es decir, compuestos por grandes masas que si no son, pretenden ser políticamente activas, puede definirse con Schaffler, como el arte de guiar todas las tendencias sociales contrarias por nuevas direcciones y medios, con la resistencia colectiva mínima y con la mínima pérdida de fuerzas.

7. *El hombre de Estado.*—El hombre que posee en un grado superior el arte político, es el que puede llamarse *hombre de Estado*. El hombre que posee el conocimiento de los resortes ordinarios del gobierno, y la habilidad *técnica*—del oficio—para

aplicarlos, será *funcionario, administrador, simple político*, y no debe, en ningún caso, confundirse con el hombre de Estado. Ha de ser éste siempre un carácter excepcional—un Cisneros, un Cromwell, un Pitt, un Napoleón I, un Cavour, un Gladstone—notable por su aptitud y su genio, por su personalidad saliente y fuerte, y en quien se juntan cualidades que parecen contradictorias, como son la «firmeza en las resoluciones y la flexibilidad en la ejecución de lo que ha resuelto»: en otros términos, necesita el hombre de Estado «valentía y precisión, prontitud y prudencia, hábito de hablar y de callarse á tiempo, reserva y cortesía, confianza y desconfianza, producto del conocimiento profundo de los hombres.» (Holtzendorff.)

CAPÍTULO IV

Plan de la Política

I. *Objeto de este libro.*—El objeto de este MANUAL es, como se comprenderá, el conocimiento de la Política: en cierto sentido la exposición elemental de su ciencia ó teoría. El *arte político* no podría ser objeto de un libro; el arte es vida, ó da la vida; es la obra propia del hombre de Estado, según deo dicho. Podría el arte ser la materia de un libro, únicamente como asunto de explicación, diciendo, verbi-gracia, en qué consiste—como ya se hizo antes—ó exponiendo sus principios, sus reglas, sus problemas, sus exigencias. Más, repito, que no se trata aquí de eso, á lo menos de una manera directa: indirectamente, sí, porque lógicamente pensando cabe presumir que la exposición racional que aquí intentamos de la *Política*, influya en la conducta *política* del que se convenza de la verdad y fecundidad de las ideas

presentadas; no será, en todo caso, la conducta de verdadero *arte* político, porque el arte tiene muchas otras exigencias; pero sí será un modo de la *práctica* política, de la cual el *arte* es el grado más elevado.

2. *Plan del mismo.*—Para proceder como se debe en una exposición didáctica, necesario es que, ante todo, señalemos cuáles son los problemas que estimamos oportuno comprender en este MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA, y el orden según el cual conviene presentarlos; en otros términos, es preciso indicar nuestro *plan*. Ahora bien, el *plan* equivale á la *exposición ordenada de las cuestiones que abarca una ciencia*, es como el *bosquejo de su objeto*, el cual, naturalmente, tiene que hacerse según las exigencias propias de éste, y en nuestro caso acomodándonos al propósito docente de la difusión de las ideas elementales de la política, que perseguimos.

Dado esto, y teniendo en cuenta que la Política como ciencia, es el conocimiento del Estado, nuestro plan se reduce á exponer las cuestiones que un conocimiento del Estado entraña, presentadas de una manera elemental é insistiendo, sobre todo, en aquellos aspectos y partes de este conocimiento que más pueden interesar al ciudadano de nuestros tiempos.

3. *El primer problema de la ciencia política. La definición del Estado.*—De conformidad con este criterio, iniciaremos la exposición

de la Política, procurando definir reflexivamente su objeto: *el Estado*. ¿Qué es el Estado? He ahí lo primero que se pregunta quien quiera saber algo de Política, de una manera ordenada y razonada. Una vez definido el Estado, el plan comprenderá el estudio de todos aquellos problemas que surgen al analizar detenidamente el Estado como cosa real, de existencia positiva y de naturaleza compleja, y el cual se revela ante nosotros en una porción de manifestaciones y bajo muy diversas formas.

4. *Desarrollo del plan*.—He aquí en breves términos la serie de problemas que el conocimiento del Estado supone:

1. *Fundamento y origen del Estado*.
2. *Determinación de su naturaleza propia á diferencia de otros objetos, con los cuales se relaciona y á menudo se confunde*. Estado, individuo, persona, sociedad, nación.
3. *Composición*, que pudiéramos llamar *real*, del *Estado*, es decir, examen de aquellos elementos que, sin constituir propiamente el Estado, forman, sin embargo, algo así como *su cuerpo, su medio y sus factores*. País del Estado, pueblo, ciudadanos.
4. *Misión del Estado*, esto es, lo que el Estado hace, para lo que sirve en la vida de la humanidad.
5. *Fuerza—actividad—con que el Estado cumple*

su misión. El Poder del Estado, con sus notas características: la Autoridad y la Soberanía.

6. *Funciones que supone el pleno cumplimiento de la misión del Estado.*

7. *Manera ó forma de realizar el Estado su misión,* problema que entraña el estudio de la *representación* y de la *organización política*, y dentro de este estudio la consideración de un fenómeno tan interesante como el de la *opinión pública*.

8. El *Gobierno*, como *Gobierno del Estado*, estudiado primero en sus *fundamentos*, luego en sus relaciones con el Estado mismo.

9. *Las formas de Gobierno*, problema muy debatido, que abarca el estudio de las *instituciones políticas*, y que aquí expondremos refiriéndonos principalmente á aquella de éstas que más importa conocer al ciudadano, *el sufragio*; y á las que funcionan en el *Régimen parlamentario y no parlamentario*.

CAPÍTULO V

Lo que es el Estado

1. *¿Qué es el Estado?*—A quienquiera que se haga esta pregunta, se le ocurrirá quizá, como primera indicación suficiente, referirse á las personas que *mandan* en el país. Todos al pronto ven el Estado de una manera material, ostensible, en aquellos que de un modo más ó menos constante ejercen funciones de mando, imponiéndose, mediante actos que, en definitiva, pueden ser de fuerza material, para exigir acatamiento, obediencia. Unos verán el Estado en el agente ejecutivo de contribuciones, otros en el juez que ordena ó absuelve, otros en la pareja de la guardia civil ó de agentes de seguridad, otros en el Alcalde ó en el Gobernador, muchos en el Ejército, no pocos en el Rey, y algunos en el Gobierno, es decir, en el Ministerio que centraliza muy importantes elementos de poder. Ni es, además, cosa rara la

tendencia á confundir la idea del Estado con las personas citadas. Reflexionando algo más quien por tal modo personaliza y concreta el Estado, fácilmente puede llegar á considerarlo como el conjunto de todos los individuos y corporaciones que desempeñan las funciones que, directa ó indirectamente, se traducen en actos de mando ó de imposición, y, definiendo más el concepto, en *actos de gobierno*. Porque no hay duda que para muchos el Estado es *el que gobierna* á un pueblo determinado.

2. *El Estado como institución de dominación*.—Y no se crea que esta idea es una idea vulgar, meramente. Hay quienes, empleando términos menos comprensibles, la sostienen con todo el aparato científico que el caso requiere. Por ejemplo, el sociólogo Gumplowicz. Según éste dice en el *Derecho político filosófico*, el Estado es «una organización progresiva de la *soberanía del hombre sobre el hombre* para el bien de la humanidad», lo cual supone que el Estado implica un lazo de imperio, de *dominación*, «Dominadores por un lado, dominados por otro, directores y dirigidos: tales son—añade este autor—las eternas, las imprescindibles é inmutables notas distintivas del Estado.» Y esta idea es más corriente de lo que parece. Que el lector se fije en el supuesto implícito en la mayoría de las doctrinas que los periódicos desarrollan, y que va encubierto en los pro-

gramas de los partidos, y verá que es muy corriente considerar al Estado: 1.º como el poseedor de una gran fuerza coactiva, material: el que dispone de las cárceles, de los fusiles y cañones, de la guardia civil, de la riqueza social por el impuesto, y el que por la *expropiación forzosa* se apodera, á nombre del interés público, de la propiedad privada, y 2.º como un conjunto de personas á quienes se atribuye el poder material para mandar y dirigir: el *gobierno*, por otro nombre.

3. *El concepto materialista del Estado.*

—Y sin embargo, este concepto *materialista* y limitado del Estado, no satisface las exigencias de quien se detenga un instante á razonarlo. En primer lugar, el hecho de mandar, de someter por medio de la fuerza ó poder material, no basta para explicar el Estado; someter por la fuerza, es obra que por sí sola no tiene ningún alcance racional. No basta poseer elementos con que imponerse para *justificar* los actos de mando. Si así fuese, sería preciso declarar que el Estado obedece sólo á la ley del más fuerte. Por otra parte: el hecho de mandar únicamente porque se puede, es insuficiente para que el sometido acepte como bueno lo mandado. Desde luego se advierte que, de una manera irresistible, nos inclinamos á buscar una razón suficiente al mandato del Estado, y además advertimos, que los manda-

tos del Estado tienen un fin, en virtud del cual adquieren el carácter de actos fundados y explicables. Así, sin gran esfuerzo, observaremos que, aun cuando en lo que primeramente se nos ofrece el Estado es en actos de imposición, de fuerza, muy pronto se comprende que lo que caracteriza el acto del Estado es el propósito ordenador y directivo del mismo. No hay nadie, ni aun el campesino más ignorante, el cual ve la acción del Estado en la gestión del agente del fisco, que no refiera el acto político de imposición á algo que vagamente vislumbra, como una cosa necesaria: al bienestar de todos, al orden; en efecto, se pagan los impuestos para que haya jueces, caminos, puertos, y no haya ladrones, y se dé á cada uno lo que es suyo.

4. *El Estado se confunde con el Gobierno.*—Por otra parte, la idea del Estado á que nos venimos refiriendo, lo personifica impropriamente; lo confunde con el Gobierno, ó con este ó aquel magistrado eminente. Ahora bien: desde luego se ve que esta confusión es insostenible. El mismo lenguaje común la rechaza. Se habla del *Gobierno del Estado*, lo cual indica dos cosas: una de ellas que el gobierno es una función del Estado—gobernarle—y la otra que el *gobierno* es cosa del Estado, pero en ningún caso el Estado mismo. El Gobierno, según veremos más adelante, considerado como entidad constituida

dentro del Estado, es el conjunto ordenado de las magistraturas públicas, mientras el Estado es algo más: la sociedad misma á que el Gobierno extiende su acción. Así cuando hablamos del Estado francés, del Estado español, comprendemos en la frase la sociedad española ó francesa, dirigida por la acción de sus respectivos gobiernos.

5. *Definición del Estado*.—Realmente, para definir el Estado de una manera adecuada, es necesario no pararse en la contemplación de su aspecto material, exterior. Que el lector interprete razonablemente este aspecto y nos dará la razón. Se manda por el Estado á nombre de la justicia: hasta las más grandes atrocidades realizadas por los hombres de Estado, se efectúan presentándolas como obras justas. El Estado *legisla*, y la ley quiere ser reflejo venerado del derecho: impone el cumplimiento de una ley, porque la cree justa: declara una guerra para luchar por el derecho: se obedece á su gobierno porque se estima deber jurídico tal obediencia, ó porque se teme la pena que el Estado impone, creyéndola justa. No sólo esto: en todos los pueblos, lo que se llama el Estado ha tenido siempre por misión real ó supuesta—misión justificativa—imponer un orden en un conjunto de hombres. Las doctrinas políticas todas, admiten que el Estado tiene por misión permanente ordenar las relaciones de los hombres con

equidad y justicia: atribúyense, por algunos partidos y escuelas, al Estado muy diversos fines, pero es porque se conceptúa *justo* que los cumpla. Y hasta cuando el anarquismo clama contra el Estado, lo hace porque considera que no sirve bien á la obra de la justicia social y al derecho humano. Ahora bien; si nos fijamos detenidamente en todo esto, llegaremos á una conclusión muy natural, á saber que el Estado vive y actúa para hacer efectivo el orden justo y equitativo de las relaciones entre los hombres, que no se reduce, por tanto, á una mera organización material de la fuerza, sino que viene á ser en la vida política *la sociedad constituida de una manera permanente y organizada para hacer que el derecho reine en las relaciones humanas.*

CAPÍTULO VI

Fundamento y origen del Estado

1. *Fundamento y origen del Estado.*—

Las doctrinas políticas intentan explicar el Estado, buscando su razón y fundamento. ¿Por qué hay Estados? se dice. La contestación á esta pregunta puede entrañar dos distintas pretensiones. Por la una se quiere saber la razón ideal y filosófica del Estado, es decir, su fundamento, y por la otra se intenta una explicación positiva de *cómo* se ha producido el Estado, investigando al efecto la *necesidad* á que responde, lo que equivale á averiguar cuál es el *origen del Estado*.

2. *Doctrinas sobre el origen del Estado.*

—El origen del Estado se ha pretendido explicar por tres doctrinas principales, según anota el profesor Burgess en su libro *Ciencia política y derecho constitu-*

cional, á saber: la *teológica*, la *contractual* y la *histórica*.

3. *La doctrina teológica*.—Según la primera de estas doctrinas, el Estado es obra de Dios; supone la creencia de un Dios personal, separado y aparte del mundo, creador directo de todas las cosas, y, por ende, del Estado, el cual tiene así un fundamento divino. Entre representantes principales de esta doctrina pueden citarse á Bossuet, Bonalt, De Maistre, Sthal, etc.

4. *Doctrina del contrato social*.—Según la segunda de las doctrinas indicadas, el Estado es una obra libre y voluntaria de los hombres, su origen está en un pacto, efectuado para transformar una sociedad primera, natural, en que el hombre era enemigo del hombre, en que imperaba el reino del más fuerte, sociedad en la cual, siendo todos los hombres iguales en derechos y teniendo por esto igual derecho á todas las cosas, vencía el más poderoso, en una sociedad civil, dirigida y ordenada, bien por un poder superior inapelable, bien por la voluntad de todos, expresada por la voluntad general ó por la voluntad de la mayoría. Los representantes más notables de esta doctrina han sido, entre otros, Hobbes, Locke, y sobre todo Rousseau, escritor francés ginebrino, autor de *El contrato social* y precursor de la Revolución francesa.

5. *Doctrina histórica ó positiva.*—Según esta doctrina, el Estado es un hecho natural, y un producto lento y variable de la historia. No es esta doctrina incompatible ni con el fundamento divino del Estado, pues plantea el problema fuera de las exigencias teológicas y metafísicas, ni con la doctrina del contrato, que muchos pretenden hoy armonizar con ella. Lo característico de esta doctrina positiva es el método de su indagación para buscar el origen del Estado. Pretende, en efecto, inducirlo de la misma naturaleza humana, y quiere explicarlo analizando la necesidad real á que su existencia obedece, para lo cual estudia las condiciones que parecen más esenciales en la vida del hombre y acude á la historia y á la realidad positiva, para ver por qué motivos se agrupan los hombres en Estados. Esta doctrina, ó más bien que doctrina, tendencia de la ciencia política, obedece á las indicaciones de la moderna sociología, la cual asienta como verdad primera, base de sus concepciones y métodos, la de que la sociedad y el Estado son fenómenos naturales, que es preciso conocer por los caminos de la observación y en la historia.

6. *Conclusiones más aceptables acerca del origen del Estado.*—Del estudio y balance de las indagaciones modernas á que puede acudirse para reconstituir el desenvolvimiento natural del Es-

tado en la historia, esto es, de las indagaciones de los sociólogos é historiadores del hombre primitivo, cabe quizá formular, como conclusiones más admisibles acerca del origen del Estado, las siguientes:

1.^a Que no es posible resolver el problema del origen del Estado, en el sentido de decir *cuándo* ha surgido éste en la historia.

2.^a Que doquiera y siempre aparecen las sociedades humanas organizadas en formas políticas más ó menos rudimentarias ó complejas.

3.^a Que en todas las sociedades humanas, aun las más sencillas y atrasadas, se observa una constitución más ó menos firme y sólida, porque todas tienen una dirección interior ordenadora, aun cuando á veces no exista bien determinado un Gobierno permanente y específico: tal ocurre, verbigracia, en algunos pueblos salvajes modernos.

4.^a Que el Estado parece responder, bajo una ú otra organización, á la necesidad de la convivencia de los hombres en un espacio determinado variable ó fijo, según que la sociedad sea nómada ó sedentaria: los hombres viven en grupos de parientes —sociedades domésticas—; pero además viven en grupos que se mantienen unidos en virtud del influjo que sobre ellos ejerce el hecho de ocupar un mismo espacio territorial, formando sociedades políticas: Estados.

CAPÍTULO VII

El individuo, la persona, la sociedad y el Estado

1. *Estado, Sociedad y Nación.*—Aun cuando el Estado consiste principalmente en un *lazo de carácter inmaterial* que une á los hombres para vivir según las exigencias del derecho, se ofrece á nuestra vista de una manera determinada y concreta, sensible y material. Preséntase, en efecto, el Estado constituido por la sociedad organizada, con personalidad suficiente para obrar por sí, y así, cuando del Estado se habla en el lenguaje corriente, se alude por lo general á la *sociedad* misma, y como veremos en el capítulo siguiente, de un modo más directo á la *Nación*; pero conviene advertir que el Estado es algo distinto, lo mismo de la sociedad que de la Nación. Ahora bien, para fijar más y más la idea del Estado conviene definir la sociedad y la Nación, y diferen-

ciar adecuadamente el valor propio de cada una de esas palabras. Comenzaremos por distinguir ante todo la *sociedad* y el *Estado*, lo que nos obligará también á precisar el valor de otros términos importantísimos en el derecho y en la política (el individuo, la persona).

2. *Sociedad y Estado*.—El Estado y la Sociedad son dos términos que se diferencian substancialmente: sociedad es toda reunión permanente de personas organizadas para cumplir un fin ó satisfacer una necesidad común. Por ejemplo, la Nación, el Municipio, la Iglesia, una Cooperativa de consumos. El Estado es la sociedad constituída para hacer que en su vida impere el derecho: en otros términos, la sociedad considerada desde el punto de vista de su organización jurídica. De ahí que si bien en toda sociedad podemos señalar el Estado, *no toda la sociedad es el Estado*.

3. *Toda sociedad tiene su Estado*.—Generalmente, la palabra Estado se aplica sólo á las sociedades que viven en un territorio y que se definen materialmente por el territorio en que están situadas. Pero hay, quizá, en esto un error que conviene desvanecer. Si el Estado es la sociedad organizada para el imperio del derecho, dentro de su esfera de acción, toda sociedad tiene *su* Estado, en cuanto toda sociedad tiene una *personalidad* propia, una *au-*

tonomía, es decir, poder suficiente para regirse interiormente con independencia. Así, por ejemplo, ¿cómo desconocer que la Iglesia tiene su propio Estado, desde el momento en que tiene un *poder* propio y suficiente para dirigirse y regular su vida, según el derecho llamado canónico? ¿Cómo desconocer que la Universidad *libre*—la que no depende del poder político—tiene también su personalidad, y á causa de ella su propio poder de dirección, lo que suele llamarse su *autonomía*, es decir, su Estado? El que los *poderes* de la Iglesia, ó de la Universidad libre, no sean materiales, ni se traduzcan en actos coercitivos, de imposición, no importa, pues ya veremos que el *poder* del Estado tampoco es, como tal, una fuerza material, sino moral.

Realmente, dondequiera que hay una *persona*, es decir, un ser individual ó una entidad colectiva, capaces para dirigirse por sí mismos, esto es, dotados de razón, hay la condición indispensable para que surja el Estado, como fuerza moral, capaz de regular la vida de una manera jurídica.

4. *La persona, el individuo y el Estado.*

—Lo que ocurre es que la idea de la personalidad y la de sociedad no coinciden, ni luego coinciden la de sociedad y la de Estado, á que la Política hace referencia. Por de pronto, hay personas *individuales*; todos los hombres, una vez llegados á la plenitud de

su capacidad—mayores de edad, por ejemplo—tienen una esfera privadísima, en que son directores indiscutibles de su vida: no hay hombre, físicamente capaz, que no obre con independencia, en un círculo mayor ó menor, de su acción: no hay hombre que no dirija su conducta racional de una manera más ó menos amplia, dándose cuenta del derecho á que tal conducta debe acomodarse. Ahora bien, en esa esfera de la vida individual, la persona viene á ser *como un Estado*. Pero las *personas individuales* no son el objeto de la política, sino en cuanto pueden relacionarse con el *Estado político*.

5. *Clasificación de las sociedades*.—Las sociedades, por otra parte, pueden ser de *dos clases*: las unas se constituyen para un fin determinado, verbigracia, explotar una mina, investigar la ciencia, rendir culto á Dios, y se denominan, entonces, *sociedades especiales*. Una universidad es una sociedad especial, cuyo fin es la educación y la enseñanza superior. Las otras se constituyen para cumplir los fines todos de la vida, indistintamente: no persiguen un fin determinado, perteneciendo á ellas el hombre, como tal, y no tan sólo en un concepto particular. Llámense estas sociedades *totales ó completas*.

6. *El Estado de la sociedad política*.—Ahora bien, si todas las sociedades pueden tener su Estado, la Política no se ocupa con todos los Esta-

dos, sino meramente con los de las sociedades totales, como, verbigracia, la Ciudad antigua, la Nación moderna, el Municipio de todos los tiempos. Estas sociedades totales, son á la vez *territoriales*, porque se funda su existencia en la convivencia de las gentes en un espacio ó territorio determinado, y ya se ha dicho antes que *el Estado*, es decir, el Estado por antonomasia, aquel que en el lenguaje vulgar se designa así: *el Estado*, sin apelativo ninguno, se origina en la necesidad permanente de establecer y garantir un orden de relaciones jurídicas en una convivencia territorial.

7. *Diversidad de Estados*.—Según esto, el Estado se manifiesta en la esfera de la política, afectando formas muy diversas: tantas como son las sociedades totales. Sería una pretensión vana intentar aquí una clasificación, ó aunque fuese una mera enumeración de las diferentes sociedades totales. Desde la *tribu* primitiva á la *confederación de Estados* modernos, se han producido en la historia multitud de formas de sociedades totales. Atendiendo al grado de complejidad que en las mismas se ofrece, cabría distinguir, con el sociólogo Spencer, las sociedades de primer grado, ó simples, que tienen por componentes individuos tan sólo, como, verbigracia, la familia, las de segundo grado ó compuestas, constituidas por individuos y por familias, verbigracia, una tribu, el Mu-

nicio: las de tercer grado ó doblemente compuestas, formadas por individuos, familias y sociedades compuestas, como, verbigracia, una *región* políticamente constituída, una provincia, y así sucesivamente. Tomando ciertos nombres de valor y alcance bastante universales, las formas típicas de las sociedades totales *políticas*, á partir de la familia, que es una sociedad doméstica, son el *Municipio*, la *Región* ó *Provincia* (el *Cantón* suizo, el *Condado* inglés, el *Estado* norteamericano, la *Provincia* argentina, etc.); la *Nación*, la *Federación de Estados* al modo de Alemania, el *Estado internacional ó de naciones*, sin existencia positiva todavía. Ahora bien, cada una de estas sociedades puede tener *su Estado*, y lo tiene desde el momento en que afirma y mantiene la *autonomía* necesaria, y así en la Política es lógico hablar de un *Estado municipal, regional, nacional é internacional*, y si nos elevamos á la consideración ideal, hoy por hoy, de una humanidad unida en fraternal y universal comunión jurídica, una humanidad pacífica, ordenada, sometida á las reglas universales del derecho, podríamos en Política hablar también de un *Estado humano*.

CAPÍTULO VIII

El Estado y la Nación

1. *Estado y Nación.*—Según dejo indicado antes, es bastante corriente confundir el Estado con las sociedades territoriales, pero aún es más frecuente confundirlo con la sociedad territorial que en cada tiempo existe como independiente, y adornada con la prerrogativa material de dirimir las contiendas que con otras sociedades análogas pueda tener, por medio de la fuerza, verbigracia, *declarando la guerra*. Esta confusión se manifiesta en nuestros tiempos en el supuesto muy general, en virtud del cual *el Estado es la Nación*: en efecto, cuando se habla del Estado como de una sociedad constituida y organizada, se alude, por lo común, si no á la Nación precisamente, á las entidades políticas que se estiman *naciones* en el concierto universal de los pueblos civilizados modernos: Inglaterra y Holanda; Rusia y Grecia, Francia

y Bélgica, España y Portugal, Méjico, Chile, etc., etc.: todos estos nombres se refieren á *Estados ó Naciones*. Con lo expuesto hasta ahora el lector comprenderá que tal confusión no puede prevalecer, y que la propiedad y precisión de los términos políticos exige aquí algunas aclaraciones.

2. *La Nación: doctrinas que pretenden explicarla.*—La Nación es una palabra que expresa un compuesto *étnico*, es decir, que se refiere á una sociedad política de origen y tradiciones comunes. Ciertó es que no sólo la Nación reúne estos caracteres: la tribu, el municipio, los reúnen de igual modo. Por esó ofrece dificultad grande definir adecuadamente la Nación, y así se explica la diversidad de doctrinas que se han formulado para fijar su idea. En efecto, partiendo todos del supuesto de que la Nación es una sociedad territorial extensa, una *sociedad de sociedades*, unos la caracterizan diciendo que es una sociedad determinada por la identidad de la *raza*, otros que es una sociedad definida por *fronteras naturales*—ríos, mares, montes, etc.—otros estiman que la unidad de la Nación depende de la *comunidad de cultura*, de la *unidad de la lengua* otros, de la *comunidad de intereses* otros, de la *continuidad histórica* algunos, y no pocos del *concurso voluntario de los individuos ó sociedades que la forman*.

3. *Critica de estas doctrinas.*—Si se exa-

minan todas esas doctrinas, pronto se advierte que son defectuosas á causa de su parcialidad y limitación. Siendo como es la nación un *hecho histórico*, producto sobre todo de la civilización moderna, los hechos, es decir, las que llamamos naciones, se oponen resueltamente á la admisión de cualquiera de esos criterios exclusivamente. En efecto; si dijéramos que toda nación exige una raza única, apenas podríamos señalar una sola nación en el mundo moderno: no serían naciones Rusia, semillero de razas, Alemania, que comprende un buen contingente de eslavos al lado de los germanos, Austria, que debería desaparecer para fundirla con Alemania, España, con sus vascos, etc.; si aceptamos que la unidad de la lengua es condición indispensable de la nación, suprimiríamos del catálogo de las naciones á Suiza, donde se habla alemán, francés é italiano, y á Bélgica, con sus dos lenguas nacionales. Lo que sí pide toda Nación es comunidad de intereses, tradición común y adhesión de sus miembros á la *nacionalidad* resultante: pero ni la comunidad de intereses explica la Nación—no basta,—ni la tradición común es otra cosa que el proceso para formarla.

4. *¿Qué es la Nación?*—Recogiendo todas las indicaciones aprovechables en las diferentes doctrinas y teniendo en cuenta el carácter histórico del problema y la variedad de fórmulas nacionales que es

posible admitir, puede decirse que la Nación que aspira á ser *unidad geográfica y étnica*, que implica, como dice Renán, «*la unión estrecha de un grupo de hombres con una tierra*», es una forma de agrupación social, total ó completa, producto de la historia, establecida en un territorio propio y formada merced á la unidad de raza, fusión de razas distintas, ó predominio de una, á la existencia de un idioma único ó dominante, á la comunidad de intereses, y que se expresa mediante la conciencia colectiva en la idea de patria, en la aspiración á la autonomía ó en su defensa, y en la afirmación de su personalidad jurídica.

5. *La Nación y el Estado.*—*El Estado nacional.*—Siendo la Nación lo que queda expuesto, bien se comprende la diferencia entre la misma y el Estado. La Nación *no es* el Estado: puede ser Estado, puede aspirar á serlo, puede dejar de serlo. El Estado de la Nación—*Estado nacional*—es la Nación considerada en su organización política, en cuanto tiene una personalidad propia y se rige jurídicamente por sí misma—autarquía nacional, independencia.—Pero hay primero naciones que *no son* Estados, por ejemplo, Irlanda, y hay Estados que no son naciones, verbigracia, Austria-Hungría, y puede haber Estados que comprendan varias naciones, por ejemplo, Suecia y Noruega, y naciones con varios Estados, por ejemplo, los Estados-Unidos, Alemania.

CAPÍTULO IX

El país.—Territorio del Estado

1. *El país del Estado.*—El país en que un Estado vive es una condición indispensable del mismo. No es posible imaginar una sociedad política sin ocupar un espacio natural, determinado, ya sea variable—si el pueblo del Estado es *nómada*—ya sea estable y fijo, si se trata de un pueblo *sedentario*. La humanidad, en sus formas primitivas fué nómada: no ocupaba establemente los países que habitaba; pero no por eso dejaba de vivir vida política: en cada momento era ocupante y dueña de un espacio territorial determinado. Sin embargo, la forma nómada es una forma social transitoria de las sociedades políticas. Desde el momento en que éstas alcanzan cierto grado de cultura, la estabilidad ó fijeza territorial se impone como necesaria. De ahí que hoy puede decirse, que los Estados todos tienen un terri-

torio propio—*país*—en el cual se define y produce su acción.

2. *Las relaciones del Estado con el país.*—Como el Estado supone una sociedad viva y activa y el país una porción de factores que obran sobre ella, las relaciones entre ambos se resuelven en una verdadera *adaptación geográfica* de aquél. Esta adaptación geográfica implica, de un lado el acomodamiento de la acción política á las condiciones especiales del país, y de otro la adecuación de éste á las necesidades del Estado. Para explicar y comprender todo el alcance de la adaptación geográfica del Estado, es preciso analizar las relaciones de éste con el país y ver las consecuencias de estas relaciones.

3. *Relaciones del Estado con el país: sus clases.*—En general, las relaciones del Estado con el país pueden ser de dos clases: mediatas é inmediatas. Entendemos por *mediatas* las que se establecen entre el Estado y el país, *mediante* ó por *intermedio* de la sociedad, sobre la cual obra directamente aquél, y por *inmediatas* las que se establecen directamente entre el Estado y la misma naturaleza física—país—considerada ésta como condición exterior, bajo la cual se ha de desenvolver la acción política.

4. *El país como medio físico ó natural del Estado.*—En el país en que un Estado vive, se

comprende varios factores que influyen notablemente en la sociedad que forma el elemento personal del Estado: esos factores son el clima, las producciones del suelo, la configuración del mismo, el aspecto general de la naturaleza, todo lo cual suele llamarse *medio físico ó natural*. Ahora bien, todo esto influye sobre el carácter y condiciones de la vida social, determinando en gran parte su grado de energía, el tono de ésta, la situación económica y el espíritu mismo de las instituciones de cada sociedad y de cada Estado. Montesquieu fué quien en *El Espíritu de las leyes*, llamó con verdadero rigor científico la atención de las gentes, hacia la necesidad de tomar en cuenta todas las condiciones naturales—del medio físico—para explicar las leyes é instituciones de los diversos pueblos. Posteriormente á Montesquieu, el estudio de los factores naturales en la vida social ha alcanzado una gran importancia, como puede verse en escritores como Buckle, Bagehot, Bluntschli, y más especialmente en los sociólogos modernos, entre los cuales los hay que consideran la geografía como una de las bases más firmes de la sociología, hasta el punto de hablarse de una *socio-geografía* ó explicación de la vida social por la geografía.

5. *La acción del suelo como territorio del Estado.*—De todos los factores que componen el país de un Estado, aquel cuya acción é influjo

sobre éste aparecen más notorios, por revelarse sobre todo en su estructura exterior, es el suelo en el respecto de su composición geográfica. Cabe en verdad distinguir los Estados, en atención precisamente á las condiciones propias de su suelo.

6. *Los Estados según el suelo ó territorio en que viven.*—En primer lugar, el *suelo ó territorio* del Estado es el que determina la extensión material de éste: son, en tal respecto, los Estados, de *mayor ó menor extensión territorial*. En segundo lugar, teniendo en cuenta la situación en que la población del Estado se encuentra en el territorio, pueden los Estados, como ya hemos notado, ser *fijos ó nómadas*. En tercer lugar, atendiendo á la disposición de la población en el suelo que permanentemente habita, puede el Estado ser *urbano* si la población se agrupa en centros densos, ó *rural* si aquélla se ofrece, diseminada por el país, en caseríos, aldeas, etcétera; y cuando el Estado abarca—como es corriente en las naciones modernas—ambas formas de disposición territorial de la población, puede ser, sin embargo, *predominantemente urbano ó predominantemente territorial*. En cuarto lugar, los Estados pueden ser, á causa de la estructura misma del territorio, del *llano ó de la montaña, insulares ó continentales, del litoral ó del interior*, etc., etc. En quinto lugar, teniendo presente la complejidad política de la población del Es-

tado, esto es, según que forme un Estado ó varios, ó en otros términos, según que el Estado se componga de familias é individuos, ó bien de sociedades políticas inferiores—será el Estado *simple*—un Estado como verbigracia la ciudad antigua, ó un Estado centralizado—ó *complejo*—un Estado compuesto por varios Estados, verbigracia, Alemania; en el Estado simple el territorio es de un solo Estado: en el complejo el territorio es de *varios Estados á la vez*.

7. *La acción del Estado en el país.—El territorio del Estado.*—Las relaciones inmediatas del Estado con el país se resuelven en el poder con que el Estado *hace suyo* el territorio, ó mejor, en el poder en virtud del cual cada *Estado domina* en un territorio, como soberano ó autónomo. Es lo que se ha llamado *imperio* del Estado, á diferencia del *dominio* propiamente dicho que implica la relación económica de propiedad. La confusión de estas dos ideas, por virtud de la cual se hace depender el imperio—poder político—del *dominio*—relación económica de propiedad—es la característica del feudalismo, y aun de ciertas Monarquías absolutas. El imperio ó acción propia del Estado en el territorio, se manifiesta en el poder que el Estado tiene para ordenar, con la debida independendencia, la vida jurídica dentro de su *jurisdicción* territorial y según la amplitud y complejidad de sus fines.

CAPÍTULO X

El pueblo y el Estado

1. *El pueblo.*—La población es elemento y factor indispensable de todo Estado. Un Estado sin población no se concibe. Pero la población, como factor del Estado, es algo más que la muchedumbre mayor ó menor de individuos que la forman. Es, ó pretende ser, un conjunto organizado, asentado merced á la acción del tiempo, en un país propio, heterogéneo y á la vez muy unido y distinto por sus caracteres—*étnicos, físicos y psíquicos*—de las poblaciones de otros Estados. La idea de una población perteneciente á un Estado político, se define con la palabra *pueblo*. En efecto, la población de un Estado *es, ó tiende á ser, su pueblo*—pueblo español, francés, inglés, etc.—Y decimos que *es, ó tiende á ser*, porque ocurre con frecuencia, que, por circunstancias especiales, las ideas de pueblo y de Estado no se corres-

ponden en la práctica. Hay formaciones políticas que se denominan Estados, que comprenden una población que no forma un pueblo, verbigracia, Suecia y Noruega, como hay pueblos que no son Estados, verbigracia, el irlandés. El ejemplo de un pueblo luchando por su Estado, más típico, nos lo ofrece Alemania antes de 1870. En cambio, el ejemplo de un Estado que poco á poco forma su pueblo, nos lo ofrecen los Estados Unidos de América.

2. *Relaciones entre la población y el Estado.*—Considerada la población como factor y componente del Estado, importa notar que hay entre ambos relaciones muy interesantes. De un lado actúa la población sobre el Estado, influyendo en su naturaleza de muy diversa manera, y produciendo formas políticas muy variadas que suponen organizaciones distintas. De otro lado el Estado obra sobre la población, caracterizándola y definiéndola desde el punto de vista jurídico. Trataremos en este capítulo de la acción de la población en el Estado, y en el siguiente de la acción del Estado sobre la población.

3. *Composición y distribución geográfica de la población del Estado.*—Manifiéstase el influjo de la población sobre el Estado, primeramente en cuanto éste se caracteriza, ya sea por la composición de aquélla, ya por su disposición geográfica. En efecto, es un dato de interés para ciertas

indicaciones respecto del Estado, el que la población de ésta sea *mayor ó menor*, como lo es el de que sea más ó menos *densa*, es decir, que el territorio del Estado esté más ó menos poblado. También es un dato de interés en todo Estado, la distribución de la población por el territorio, pues importa mucho para el carácter general de las instituciones políticas, el que se halle la población regularmente distribuída por el territorio ó no, y el que en el territorio se formen ó no núcleos muy densos ó núcleos pequeños, y el que haya ó no muchos ó pocos de estos núcleos. Ejemplo de la importancia de esta disposición de la población en la vida del Estado, nos lo proporciona Inglaterra. La transformación de las instituciones políticas de esta nación, de aristocráticas, que eran á principios del siglo actual, en democráticas, débese en gran parte al cambio de su población, predominantemente agrícola y diseminada por los condados en población predominantemente industrial y reunida en grandes centros ó ciudades.

4. *Grado del desenvolvimiento político de una población.*—La cohesión interna del Estado depende en gran parte de la cohesión política de su población. Los Estados, como organizaciones sociales que se mantienen por sí mismas, se desenvuelven y constituyen obedeciendo al movimiento íntimo de su población. El Estado, que comprende

una población políticamente una, es decir, fundida y coherente—pueblo—es el Estado que puede estimarse con condiciones más favorables de vida. En cambio, cuando la población de un Estado no se ha constituido con aquella coherencia que un pueblo supone, apareciendo formada por la yuxtaposición de elementos de población diversos, no fundidos, la vida del Estado tiene que ser difícil y azarosa.

5. *El Estado y la estructura social de la población.*—Aun cuando la población de un Estado se ofrezca á nuestra consideración como un conjunto de individuos, y por más que el Estado se relacione por igual, en cierto sentido, con todos los individuos que forman su población, sin embargo, ésta, *socialmente* considerada, se diferencia interiormente por varios motivos que debemos determinar. El Estado los toma todos en cuenta, aunque no abarca su población sino en cuanto es un todo social. Ahora bien, la población constituye un *todo social*, merced á la cooperación que se establece entre sus miembros y á causa de la diversidad de aptitudes y condiciones de éstos. Si nos fijamos en las divisiones fundamentales, que son causa de la unión social de los miembros de un Estado, cabe señalar: 1.º la división natural y primaria de toda población en elementos masculino y femenino: 2.º la división natural y primaria, también, de los hombres, por razón de la

edad: y 3.º la división de la población en *clases*, en *agrupaciones profesionales*, etc., distinción nacida de la necesidad de componer y armonizar las oposiciones individuales y sociales de la población, á causa de la variedad de aptitudes personales. Las dos primeras divisiones que entrañan una cooperación social necesaria y permanente, son la base de la familia, en cuanto por la familia se resuelve la oposición del sexo y la de la edad. La última es la base del Estado, en cuanto éste abarca la sociedad política, que es aquella forma más adecuada de resolver la oposición que supone la diversidad de aptitudes personales. Pero esto no quiere decir que no importen al Estado también las dos primeras; basta fijarse en la trascendencia *política* del sexo y de la edad.

CAPÍTULO XI

La ciudadanía.—Los deberes cívicos

1. *La acción del Estado sobre sus miembros.*—La acción del Estado sobre sus miembros se manifiesta de dos maneras distintas: 1.^a como acción de dirección política, en cuanto el grupo social de un Estado se halla sometido al régimen de los mismos poderes é instituciones, y 2.^a como acción de fusión de los diversos elementos que lo componen, merced á la comunidad de costumbres, leyes, aspiraciones, carácter, etc., etc.

2. *Resultado de la acción del Estado sobre un grupo social.—La población del Estado como la suma de sus miembros.*—En virtud de esta doble acción del Estado sobre su factor social, éste se convierte en el instrumento mediante el cual se manifiesta la actividad de aquél:

todas las funciones del Estado se cumplen por medio de su población. Compuesta ésta en cada Estado, de cierta complejidad, por una suma más ó menos numerosa de individuos y de colectividades, de *personas*, todas éstas, como parte de la población del Estado, gozan, ó *deben gozar*, la consideración de *miembros* del mismo. Si imaginamos el Estado como un *organismo*, análogo en su composición á un organismo fisiológico, la población viene á procurar al organismo del Estado los elementos con que se constituyen en gran parte sus órganos: como esos elementos son, precisamente, los individuos y las colectividades, ya se comprende con cuanta exactitud se les puede llamar *miembros* del Estado, miembros vivos, activos, capaces de darse cuenta de su consideración de tales y de obrar en consecuencia.

3. *La ciudadanía, como palabra que indica el carácter que el Estado imprime á sus miembros.*—La acción del Estado sobre sus miembros origina un lazo de índole moral y jurídica, por virtud del cual éstos se constituyen en órganos de aquél y en subordinados á su interés supremo. Ese lazo, *político* por antonomasia, y base de una compleja serie de relaciones entre el Estado y sus miembros, se resuelve para éstos en la condición especial de la *ciudadanía*. El miembro del Estado es un *miembro de la ciudad*, y la ciudadanía es el

carácter que cada Estado imprime á sus miembros, los cuales son, dado esto, *ciudadanos*.

4. *Definición del ciudadano*.—Según queda dicho, el *ciudadano* es el miembro del Estado. No suele, sin embargo, aplicarse ese nombre más que á los individuos miembros del Estado. Las colectividades, aun cuando sean autónomas, no gozan siquiera de la consideración de miembros del Estado, y mucho menos de la de ciudadanos. Lo cual no deja de ser un error, puesto que nadie puede desconocer que la Iglesia, la Universidad libre, las sociedades industriales, los sindicatos obreros, los municipios, etc., etc., constituyen un factor vivo y potente en el Estado, no pudiendo hoy decirse que una nación cualesquiera, desde el punto de vista político, está constituida tan sólo por la suma de sus miembros individuales, sino por éstos y por las personas colectivas situadas ó domiciliadas de alguna manera en su territorio. Esta personalidad política—especie de ciudadanía—de las colectividades, está consagrada, hasta cierto punto, aunque de una manera muy imperfecta, por la Constitución española de 1876, que concede el *sufragio*, para la organización del poder legislativo, á las sociedades científicas, de Amigos del País, cabildos eclesiásticos, Ayuntamientos y Diputaciones y demás corporaciones que tienen una representación propia en el Senado.

5. *La capacidad política.*—Por otro lado, suele la ciudadanía reservarse para los miembros individuales del Estado, *activos*, es decir, con capacidad legalmente reconocida para ejercer determinadas actos políticos, verbigracia, el *sufragio*. Pero tampoco esto es exacto: la ciudadanía en sí misma, supone sólo la condición de miembros del Estado, y así es ciudadano el niño, el loco, etc. Lo que hay es que suponiendo la ciudadanía *funciones* y *deberes* políticos que exigen capacidad, la ciudadanía se hace efectiva en cada miembro del Estado, á medida que éste adquiere y muestra la capacidad suficiente para desempeñar aquellas funciones y aquellos deberes.

6. *El deber cívico.*—*El «civismo».*—Las exigencias que el Estado, por el mero hecho de existir, impone al ciudadano, y que son la base de los deberes á que nos referimos en el número anterior, constituyen otros tantos motivos llamados á influir en la conducta de aquél. El ser miembro de un Estado, es decir, el estar comprendido en una comunidad jurídica, y favorecido por las condiciones de tranquilidad relativa que supone, obliga á mucho. Obliga: a) á vivir en su jurisdicción como jurisdicción natural, acatando sus leyes y autoridad; b) á prestar una amplia y decidida cooperación, *contribuyendo* á la satisfacción de sus necesidades; c) al desempeño de aquellas funciones sin las cuales el Estado no puede

realizar su misión, etc. etc. Todas estas obligaciones, y con ellas la conducta que el ciudadano ha de tener con relación al Estado, forman en junto el contenido de lo que pudiéramos llamar el *deber ó los deberes cívicos*, siendo la *virtud* que produce el sentimiento despierto en los individuos de la realidad de estos deberes, lo que los franceses denominan el *civismo*, es decir, como escribe un gran escritor y político inglés, Mr. Bryce, «todas las cualidades que constituyen un buen ciudadano: el amor á la patria y á la libertad, el respeto al derecho y á la justicia, la adhesión á la familia y á la comunidad». (V. Bryce *La Enseñanza del deber cívico.*)

CAPÍTULO XII

Misión del Estado.—«Estatismo»
Individualismo, Anarquismo y Socialismo
El Estado y el Derecho

1. *Afirmaciones generales sobre la misión del Estado.*—El «Estatismo» ó absolutismo del Estado.—El Estado, mero instrumento del individuo.—Definido el Estado, determinada su composición, puede preguntarse: ¿para qué sirve? ¿qué hace el Estado? ¿cuál es, en suma, su misión? Muchas y muy variadas son las respuestas que se han dado á estas preguntas, pero antes de indicar algunas de las principales y de determinar cuál es quizá la misión positiva del Estado, conviene señalar ciertas soluciones generales sobre el *servicio humano* que el mismo presta, las cuales implican una orientación distinta, que luego influye muchísimo en

la manera de señalar concretamente la finalidad de tan debatida institución. Dicen unos: El Estado tiene su fin en sí mismo; no hay para qué buscar fuera de él su misión propia. El Estado vive, quiere vivir y debe vivir; su engrandecimiento basta para determinar su finalidad; de su engrandecimiento resultan luego para la humanidad bienes numerosos. El Estado necesita ante todo ser fuerte y sumar poderes; sólo así es capaz de coadyuvar al progreso, de imponer la paz, de propagar la cultura, de ofrecerse como un organismo invencible; el individuo, con su existencia efímera, no es nada ante el Estado: debe estarle constantemente supeditado; esto es, aun cuando, en definitiva, del engrandecimiento del Estado resulte la felicidad, el bienestar del individuo, no toca á éste determinar el ideal de aquél, sino obedecer á los mandatos que el Estado dicte y seguir sus inspiraciones. La teoría que mantiene estas ideas, suele llamarse ahora «estatismo», es decir, absolutismo del Estado; á sus principios respondía la política de razón de Estado, en uso en el Renacimiento y bajo las Monarquías absolutas de los siglos xvi al xviii y también la concepción del Estado militar y del Estado providencia.

Otros, en cambio, consideran que el Estado es un mero instrumento al servicio de los intereses individuales, un simple medio que no tiene en sí finalidad

que lo justifique. El único fin, suele decirse, digno del Estado, es procurar el desenvolvimiento individual, entendido éste según el mismo individuo lo entiende.

Por último: hay quienes estiman mal planteado el problema del fin del Estado, en la forma que esas dos soluciones tan radicalmente contrarias suponen. Independientemente del fin concreto que el Estado tenga, no puede estimarse que éste sea un fin exclusivamente, ni tampoco que su existencia no sea sino la propia de un puro instrumento; si el Estado tiene un fin que cumplir, su existencia implicará un aspecto por virtud del cual se le habrá de considerar como instrumento subordinado á dicho fin, y además como será preciso que exista, pues de otro modo quedaría incumplido su fin, impondrá á los individuos esfuerzos para constituirlo, y en esta relación de esfuerzos individuales, el Estado se le ofrecerá como algo necesario, como un fin, en suma.

2. *Doctrinas acerca de la misión que cumple el Estado.*—Son numerosas las doctrinas que tratan de determinar de una manera concreta el fin del Estado. Una exposición, aunque fuese brevísima, de las mismas, exigiría un estudio que excede de los límites de este MANUAL: bastará indicar que hay quienes asignan al Estado un solo fin, único y universal, que otros le asignan una misión múltiple,

otros un fin variable en razón de las condiciones históricas, etc., etc. Prescindiendo de todas estas doctrinas, nos limitaremos á exponer las que pueden estimarse como las soluciones más discutidas en nuestros tiempos.

3. *Individualismo, Anarquismo y Socialismo.*—Tres tendencias ó doctrinas capitales acerca del fin del Estado pueden señalarse en las discusiones políticas de nuestros tiempos, á saber: el *individualismo*, el *anarquismo* y el *socialismo*. Pretende el individualismo que el Estado debe limitarse á su misión jurídica exclusivamente, la cual consiste en fijar la ley y en reprimir sus transgresiones, *absteniéndose* de intervenir en la dirección de la vida social en todas sus manifestaciones: cree el individualismo que no hay guía mejor para la satisfacción de las necesidades, que el acicate del interés personal, siendo ley fundamental de la vida social la *libre concurrencia*. Fórmula típica del individualismo es aquella de *laissez faire, laissez passer*; dejad hacer, dejad pasar, con la cual se condena toda intervención coactiva del poder político para suscitar cualquier institución encargada de realizar fines colectivos, ó para atender á la satisfacción de necesidades comunes.

Una derivación extrema, hasta cierto punto, del individualismo, es el anarquismo ó doctrina de la

negación del Estado. Reducida, por el individualismo, la misión del Estado á reprimir las perturbaciones jurídicas, la necesidad de aquél resulta á causa de la existencia de aquellas perturbaciones: en términos vulgares diríamos: hay cárceles porque hay ladrones, y pleitos porque hay litigantes. Ahora bien; dado esto, se ha considerado por algunos al Estado como un *mal necesario*, y se ha dicho que el ideal del Estado sería no tener nada que hacer; desaparecer, en suma. Esta idea, unida á los abusos cometidos á nombre del Estado, y sumada á la impotencia que á veces revela éste en el cumplimiento de su misión de paz y de justicia, ha provocado la doctrina anarquista, que condena al Estado, de un lado porque entiende que su acción es perturbadora, y de otro porque dirigida la vida por los estímulos espontáneos de la necesidad, el Estado ni aun obrando bien, tendría razón de ser. Conviene, al llegar aquí, hacer notar que individualismo y anarquismo hablan no tanto del Estado —v. cap. V— como del Gobierno.

Enfrente de estas dos escuelas, ó mejor, tendencias, aparece el socialismo, como tendencia también, no como doctrina determinada, pues hay multitud de direcciones muy encontradas, socialistas, siendo á la verdad tarea más difícil de lo que al pronto pudiera creerse, señalar con exactitud cuál es la característica común de todas. Tomando términos muy generales,

quizá pueda definirse como *socialista* toda solución respecto del fin del Estado, que atribuye á éste la misión de intervenir de una manera inmediata y por su poder coactivo, en la distribución de los medios de goce, de la riqueza, procurando así la posibilidad general de que todos los hombres satisfagan las necesidades que se estiman esenciales, en un gran mínimo á lo menos.

4. *El derecho como fin del Estado.*—

Considerado el fin del Estado como la necesidad racional á que responde tal institución, la afirmación más universal que respecto de esta necesidad nos proporcionan la historia de las doctrinas y la de los hechos, es la de que el Estado se ha conceptuado siempre necesario para hacer reinar el orden interior en la sociedad sometida á su dirección política, haciendo así posible la vida social, y para sostener la integridad del grupo social mismo. Interpretada recatemente esta misión, que, con universal unanimidad, se atribuye al Estado, presto advertiremos que de lo que el Estado trata es de hacer efectivo en las relaciones humanas *el derecho*, porque todos entienden que el orden social se funda en el derecho. La dificultad mayor estriba en determinar cómo se hace imperar el derecho por el Estado: lo cual depende de cómo se entiende que se hace cumplir el derecho. Si se estima que el derecho se hace cumplir y se

cumple por medio de la fuerza, *obligando* á someterse á una persona coactivamente, el fin jurídico del Estado se entenderá como pretende el individualismo, y surgirá enfrente la afirmación socialista como en són de protesta, animada por el espectáculo de injusticias que tal manera de cumplir el derecho permite. Si en cambio se entiende que el derecho, como orden racional, en virtud del cual se ponen por todos, los medios adecuados para que la vida humana sea como debe ser, una vida fecunda y completa, en ese caso, sin caer en el puro socialismo, el *fin jurídico* del Estado implicará la acción espontánea y reflexiva del todo social hacia el cumplimiento del bien, mediante el desarrollo por todos y cada uno de los miembros del Estado, de una conducta acomodada á las exigencias generales de la justicia. Y en tal supuesto, como la acción del Estado no se reduce á la represiva de un gobierno, sino que abarca todos los esfuerzos de la sociedad solicitados por el *deber*, para hacer efectivo y real el imperio espontáneo del derecho, ni el socialismo se podrá presentar como una doctrina de reivindicaciones, ni el anarquismo tendrá razón de ser.

CAPÍTULO XIII

El Poder del Estado. La Autoridad La Soberanía

1. *Realización del fin del Estado. Actividad de éste.*—El Estado cumple sus fines, mediante la adecuada aplicación de su actividad. Que el Estado es *activo*, no es necesario demostrarlo con difíciles razonamientos: tiene el Estado vida, y *obra* de una manera concreta bien ostensible, cuando realiza, ante nuestra vista mismo, todas aquellas operaciones que el desempeño de su misión exige. Constantemente estamos advirtiendo la *actividad del Estado* en los *actos* de dirección social que le atribuimos. Esta actividad del Estado tiene como caracteres distintivos: 1.º, la *unidad*, en cuanto es siempre el Estado el que lo pone por obra: 2.º, la *variedad*, en cuanto tal actividad se traduce en actos, del Estado siempre, pero de diversa índole,—verbigracia, legislativos, de

ejecución, de administración, etc.,—en consonancia con las diferentes necesidades á que atiende: y 3.º, la *armonía*, en cuanto la índole diversa de los actos del Estado no obsta para que éstos sean de un mismo sujeto y, en definitiva, referentes á un mismo fin, el de cada Estado.

2. *El Poder del Estado*.—Considerada la actividad del Estado desde el punto de vista de sus posibles manifestaciones, es decir, como aquello de que el Estado es *capaz*, se denomina *Poder*. Por eso se dice que el Estado tiene *su Poder*, y se habla del *Poder político*, como de la *capacidad del Estado, para cumplir su fin*.

3. *Idea de la Autoridad*.—El Poder del Estado, en su efectividad positiva, es decir, actuando, y al actuar, produciendo y aplicando la *regla jurídica*, —obra ésta característica del Estado—constituye lo que se llama la *Autoridad*. El Estado es *autor* de sus actos: tiene *poter para realizarlos con eficacia*: tiene autoridad. La *Autoridad*, pues, es el *Poder del Estado, considerado como facultad para definir las leyes de su acción y cumplir su fin*.

4. *Fundamento de la Autoridad*.—El fundamento de la Autoridad del Estado, que algunos ven en la fuerza material de que el mismo puede disponer, está en que el Estado es una institución necesaria en la vida racional de la humanidad, y *debe*

tener *poder* suficiente para actuar y cumplir su fin. Por eso, si el Estado obra contra su fin, no podrá decirse que obra *con autoridad*. El Estado pierde, en efecto, su carácter racional propio, cuando el poder material de que dispone, se pone al servicio de la injusticia, cuando con él se comete un atropello. Y es que la fuerza del Estado es, en su esencia, una *fuerza moral*: arranca tal fuerza, y el valor que se la atribuye al respetarla, del supuesto, en virtud del cual lo que el Estado hace—manda, dispone, regula—es racional, y por ende necesario para el imperio efectivo de la justicia en el mundo. Lo que ocurre es que esa fuerza moral del Estado puede encarnar ó traducirse manifiestamente para hacerse efectiva, en *fuerza material*, como la que suponen, verbigracia, la policía, el ejército, etc.: pero entiéndase bien; lo característico de esa fuerza material, como fuerza del Estado, no está en el elemento material, sino en la *razón* con que esta fuerza se manifiesta como serie ú orden de actos del Poder del Estado.

5. *La Soberanía*.—La nota distintiva del Poder del Estado, es la *soberanía*. Indica esta palabra, importantísima en toda doctrina política, una cualidad del Estado, en virtud de la cual es éste quien decide y debe decidir en último recurso sobre las cuestiones de su vida, sobre las determinaciones de su actividad. La misma etimología de la palabra

—de soberano, *soberanus*, de *super* sobre, encima—lo indica. Obrar, en efecto, como soberano, significa obrar con poder supremo, esto es, obrar de tal manera que no haya quien *pueda* reformar tal obra: equivale, en suma, *á decidir en última instancia*, sin apelación.

6. *La soberanía general y la soberanía política.*—Á menudo se estima la soberanía como un concepto puramente político. Se llama soberano al Estado completamente independiente, verbigracia, Francia, España, etc., porque se entiende el concepto de la soberanía de un modo material, estimando como soberano al Estado, que puede acudir á la fuerza material para decidir sus contiendas con otros Estados. Por otra parte, los problemas acerca de la soberanía se estiman políticos tan sólo. Pero hay aquí sin duda un error, en virtud del cual se limita sin fundamento el concepto de la soberanía. No consiste, en efecto, ésta en la fuerza material suficiente para imponerse ó luchar, sino en la *capacidad* para obrar con independencia y realizar razonablemente el fin ó fines propios. En tal supuesto, la soberanía es un concepto *jurídico*, y comprende á toda persona, desde el momento en que tiene plena capacidad para decidir de sus destinos. Así es soberana la Iglesia, la Universidad libre, la familia. La soberanía del Estado, que tiene el mismo fundamento que la de las

personas jurídicas, se distingue de la de éstas, por lo mismo que el Estado se distingue, por su carácter *político*.

7. *Definición de la soberanía política.*

—Ahora bien, teniendo en cuenta lo que el Estado es y su fin propio, podríamos definir la soberanía política como el *Poder supremo del Estado para definir y hacer efectivo el derecho en la vida social* (1).

8. *En quién reside la soberanía. Quién la ejerce y cómo se ejerce.*—Una doctrina completa de la soberanía política, entraña, á partir de su definición, tres problemas principales, que son los que van enunciados en el epígrafe de este número. El primero, ¿en quién reside la soberanía?, va implícitamente resuelto en la definición: si la soberanía es el poder supremo *del* Estado, el sujeto activo de la soberanía es el Estado; la soberanía es, precisamente, el atributo distintivo del Estado y no puede menos de residir en él, estando su razón y fundamento en donde radiquen la razón y el fundamento del Estado. La misma definición nos da la solución del segundo: si la soberanía es atributo del Estado, ó mejor, si es la cualidad específica de *su* Poder, de *su* actividad, siendo el Estado el sujeto natural y único de *su* actividad, nadie sino el Estado mismo *ejerce* la

(1) V. Giménez.—*Estudios jurídicos y políticos.*

soberanía, porque sólo el Estado es capaz de poner por obra su actividad. No ofrece, en cambio, la definición la solución del tercer problema: *cómo* se ejerce la soberanía. Implica el ejercicio de la soberanía la *forma* según la cual obra el Estado, y aun cuando éste no puede obrar, sino por y mediante sus miembros, la manera concreta con arreglo á la cual se exterioriza la soberanía, cambia muchísimo según los tiempos y según los pueblos.

9. *Doctrinas principales acerca de la soberanía política.*—La doctrina expuesta en los números anteriores, podría definirse como doctrina de la *soberanía del Estado*; y es la doctrina que puede estimarse implícita, con muchas rectificaciones y con nombres distintos—soberanía *nacional*, soberanía *social* y aun soberanía del *pueblo*—en las constituciones de los Estados modernos representativos. Pero no es una doctrina universalmente admitida. Discutido desde muy antiguo el problema de la soberanía, se ha resuelto de muy diversas maneras, formulándose numerosas teorías. En todas ellas puede, sin embargo, descubrirse como nota común, la de que estiman que la soberanía es el centro dinámico del Poder político, y que el soberano es quien tiene el Poder supremo, pero luego se diferencian, ya en lo referente á la determinación del agente inmediato de la soberanía, ya respecto de su órgano, ya, en fin, sobre la ma-

nera de hacerse aquélla efectiva. Siéndonos imposible recordar aquí todas las doctrinas más importantes acerca de la soberanía, limitaremosnos á recordar las que pueden estimarse como típicas, y son: la del *derecho divino*, que atribuye á la soberanía un origen trascendental; la soberanía viene de Dios, ejerciéndola luego sus representantes, directos ó indirectos; la tradicionalista ó de la *legitimidad histórica*, que atribuye á la soberanía un origen tradicional, encarnando su poder en una dinastía; las *doctrinas liberales y radicales*, con sus fórmulas diversas, según que atribuyen la soberanía al número, soberanía de la mayoría, ó bien al pueblo ó á la nación, considerada como entidad substantiva; la *doctrina ecléctica*, doctrinarismo, que procura armonizar los principios del tradicionalismo con las fórmulas liberales y democráticas—soberanía del rey y del pueblo;—las *doctrinas particularistas*, que proclaman la soberanía de la razón, de la inteligencia, del trabajo, etc., y la doctrina que pudiéramos denominar *orgánica*, y que es, en definitiva, la que dejamos expuesta en los números anteriores como doctrina de la *soberanía del Estado*. Distinguese esta última doctrina de la teocrática, porque plantea el problema en los límites de la consideración inmediata del Estado, como institución substantiva, de la legitimidad, en cuanto conceptúa el Poder soberano como atributo del todo social

políticamente constituído, y de las doctrinas radical y liberal, porque parte de la concepción del Estado como una entidad orgánica, reconociendo que la obra de su Poder es una resultante de la colaboración activa de todos los factores, tradicionales y actuales, individuales y colectivos, que lo integran. La doctrina á que nos referimos es la que mejor responde quizá á los influjos innovadores de la sociología moderna.

CAPÍTULO XIV

Las funciones del Estado y la doctrina de la división de los poderes

1. *Explicación de la variedad de funciones del Estado.*—Aun cuando la actividad de Estado es *una*, por razón del sujeto á quien se atribuye, y porque al fin y al cabo es toda ella obra personal del Estado mismo, sin embargo, se descompone y diferencia en operaciones diversas, provenientes unas de lo compleja que es la aplicación de dicha actividad al fin á que se destina, y otras de la diversidad de direcciones en que el Estado tiene que producir su acción, en virtud de su naturaleza misma y de su posición en la vida. Considerada la actividad del Estado en sus ramificaciones diversas, y referida cada una de éstas á su objeto particular, tendremos la base más adecuada para formular la doctrina política, tan interesante y debatida, de *las*

funciones del Estado, ó como es corriente decir entre los tratadistas, la *doctrina de la división de los poderes del Estado*.

2. *Noción de la «función» y del «Poder» del Estado*.—Toda actividad particular del Estado, *homogénea*, en virtud de la necesidad á que responde, *persistente y normal* á causa de la permanencia y constancia con que esta necesidad se siente en el Estado mismo, constituye una *función*, y suele denominarse esta función «Poder»: un «Poder» del Estado, cuando se ofrece exteriormente organizado en una institución ó conjunto de magistraturas de cierta substantividad, verbigracia, el Rey, los Parlamentos, los Tribunales, etc., que se reputan en relación directa con el órgano más inmediato de la *soberanía*. Conviene, según esto, notar que no todas las funciones del Estado aparecen siempre constituídas como verdaderos «Poderes», y por eso cambia tanto en las doctrinas y en las constituciones la nomenclatura con que se designan aquéllas. Puede, en efecto, ocurrir—y á menudo ocurre—que varias funciones se atribuyan á un mismo poder: á veces no se conceptúa la función *judicial* sino como una *dependencia del Ministerio*, todo ello consecuencia de que no se han *especificado* las diferentes direcciones de la actividad del Estado en sus *órganos adecuados y propios*. Precisamente, por esta razón, cuando se trata de determinar

las funciones del Estado—de todo Estado—no es buen procedimiento guiarse por la organización exterior, circunstancial siempre, de los llamados *Poderes*, sino que debe atenderse á las necesidades y momentos esenciales que la vida del Estado implica.

3. *Funciones del Estado.*—Considerando el Estado como una entidad real y viva, al modo de un organismo, cabe señalar en él una triple dirección de su actividad, de conformidad con los puntos de vista desde los cuales puede contemplarse ésta. En primer lugar es preciso señalar la actividad del Estado para cumplir *su misión jurídica*—función del Estado para el derecho:—en segundo lugar, se debe distinguir la actividad del Estado como sujeto de relaciones exteriores: todo Estado, como todo ser, tiene una vida de relación con las instituciones ó seres iguales á él ó de análoga naturaleza.—función de relaciones;—y en tercer lugar, como el Estado se manifiesta exteriormente al obrar, en órganos ó compuestos de personas—funcionarios—y de bienes, los cuales constituyen lo que por analogía pudiéramos llamar el *organismo del Estado*, es necesario reconocer una nueva dirección de la actividad del Estado encaminada á procurar á éste los medios—personas y bienes,—con los cuales cumple sus diversos fines—función de conservación del organismo, ó de las instituciones políticas—ó en otros términos, *función ad-*

ministrativa. A fin de que el lector pueda formarse más clara idea de este sistema de las funciones del Estado, vamos á analizarlas separadamente.

4. *Función jurídica del Estado: funciones legislativa, ejecutiva y judicial.—Función armónica ó de unidad política.*—La función jurídica del Estado consiste en todo cuanto el Estado, como persona jurídica, hace para que el derecho se efectúe positivamente. Ahora bien, la efectución ó realización del derecho, entraña momentos diversos, esenciales, que determinan, por virtud de una aplicación de la ley de división del trabajo, cierta descomposición ó desdoblamiento de la actividad jurídica del Estado en funciones distintas: en efecto, como el derecho se traduce siempre en formas á que debe acomodarse la conducta—reglas jurídicas—para que el derecho se cumpla, lo primero que en conciencia se exige es declararlo, es decir, determinar lo que es derecho en cada caso: la operación que esta declaración ó determinación supone en la conciencia colectiva del Estado, es el fundamento de la que suele llamarse *función legislativa*. Claro es que no todo el derecho que en el Estado se define, reviste la forma de una *ley*: la *ley* supone un legislador, es decir, una magistratura, que expresamente determine, con fórmulas específicas y solemnes, lo que entiende que es derecho; y es bien sabido que el derecho de

un pueblo se define de una manera menos solemne y expresa, verbigracia, mediante *las costumbres* y mediante la espontánea adaptación de la conducta social á las exigencias jurídicas. Pero, hecha esta salvedad, atendiendo sólo á la elaboración reflexiva del derecho en los Estados constituídos con un gobierno propio, esta primera operación declarativa del derecho, puede denominarse *función legislativa*. Cuando esta función encarne en una institución propia, específica, como, verbigracia los Parlamentos, se denomina á éstos *Poder legislativo*, siendo corriente atribuir el *Poder legislativo* á aquel órgano del gobierno cuyo ocupación principal es elaborar y sancionar la ley.

Pero el derecho no puede estimarse cumplido, una vez declarado; es necesario que la conducta de los que hayan de vivir el derecho, se acomode efectivamente á la norma definida como jurídica. Entra aquí el derecho en el período de *ejecución*: la ley, verbigracia, declara como de derecho el auxilio por parte del patrono al obrero enfermo, inutilizado ó viejo: el derecho se cumplirá cuando el patrono preste efectivamente el auxilio debido. Esta nueva operación jurídica es la base de la *función ejecutiva* en el Estado, y es la que suele denominarse por antonomasia *el gobierno*. Conviene, sin embargo, advertir que la acción ejecutiva del derecho corresponde á todo el Estado y á sus miembros. Todos, en efecto, al aco-

modar nuestra conducta á una ley cualesquiera, *la ejecutamos*. Lo que ocurre aquí es que, atendiendo á la organización de los Estados y á las funciones que por ella se desempeñan, denomínase función, ó mejor, *Poder ejecutivo*, á la acción que mantiene y garantiza el *orden exterior* de la ejecución de las leyes; y como para este fin son los ejércitos, la policía, la acción tutelar, la protección de los débiles y la fuerza coactiva, preventiva y represiva directa de los desórdenes inevitables, á toda esta acción suele denominársela *función ejecutiva*, llamando *Poder ejecutivo* al órgano director de todo este sistema de medios preventivo-represivos y titulares, para sostener el orden. Así vemos atribuir dicho poder al Monarca, al Presidente de la República, y, más frecuentemente, á los Ministerios, esto es, á aquella magistratura suprema que tiene en sus manos, ó bajo su dirección, los indicados *medios ejecutivos*.

Obedeciendo á ciertas dificultades y exigencias que en la vida práctica del derecho pueden presentarse, se señala un nuevo momento en la actividad jurídica del Estado, que es también base de una tercera función del mismo. En efecto, al acomodar la conducta racional del miembro de la colectividad política á la ley, ocurre á menudo que se suscitan dudas respecto de la aplicación de la ley á un caso particular, provocándose entonces una verdadera con-

tienda jurídica que es necesario resolver. Además puede ocurrir, y de hecho ocurre constantemente, que la voluntad se oponga al cumplimiento de la ley, bien sea no ejecutando los actos que ésta pide, ó verificando otros que la misma prohíbe. Ahora bien; el Estado, como órgano defensor y definidor de su derecho, interviene en ambas hipótesis, y como su intervención implica la necesidad de formar y de formular un *juicio*, llámase á esta función jurídica del Estado *función judicial*, siendo en el primer caso, es decir, cuando se trata de dirimir una contienda suscitada por las dudas en la aplicación del derecho, función judicial *civil*, y en el segundo caso, esto es, cuando se trate de determinar las condiciones y el sujeto de la transgresión jurídica, función judicial *criminal*. Esta función no siempre se considera como *Poder del Estado*, á veces se la conceptúa como una sección del Ejecutivo; sólo cuando encarna en un conjunto de magistraturas—jueces, jurados, tribunales—independientes en su origen y en su funcionamiento, se reputa enteramente como *Poder judicial*.

Especificadas estas funciones, á causa de la gran complejidad que los Estados alcanzan, en órganos separados—división de los Poderes—y substantivos, puede ocurrir que se produzcan entre los representantes del Estado que desempeñan las diversas funciones, conflictos, que por lo menos revelen una

desarmonía entre algunos de aquéllos y el Estado mismo. Ahora bien; para vencer las dificultades que de semejantes conflictos podrán resultar, se han ideado en los Estados modernos procedimientos é instituciones, cuyo fin es suavizar los choques que pueden provocar tales conflictos, suspendiendo á veces la solución definitiva y facilitando á la larga la intervención del órgano que se reputa en más inmediato contacto con el soberano, ó cuando menos, más directamente inspirado por la *opinión pública*. Las funciones políticas, de verdadera armonía, que tales procedimientos é instituciones suponen, vienen á ser como una condensación de la voluntad suprema y directora del Estado, y se ha denominado á ésta en la nomenclatura corriente, como función *moderadora*: *Poder moderador* atribuído al Rey ó al Presidente de la República en los Gobiernos parlamentarios, en el concepto de *Jefes del Estado*. A veces esta función se ejerce por el cuerpo electoral, bajo la forma, verbigracia, del *Referendum*.

5. *Vida de relación del Estado*.—Distinguimos más arriba—núm. 3—una vida de relación en el Estado, la cual supone, naturalmente, en éste el desarrollo de una actividad que es base de una porción muy compleja de manifestaciones funcionales, aun cuando no pueda constituir, en virtud de la variedad de las mismas, *una* verdadera función cohe-

rente y homogénea, ni menos especificarse en un órgano determinado y único. Si para explicar adecuadamente esta vida del Estado nos fijamos, por ejemplo, en cualquier Estado nacional moderno—España, Francia, etc.,—podríamos señalar como esferas de la misma, por ejemplo: 1.º, la vida de relación que el Estado tiene con todos los individuos y formaciones políticas, que comprende: municipios y provincias en España; municipios, cantones, *arrondissements* y departamentos en Francia: 2.º, la vida de relación que el Estado tiene con otros Estados como él, es decir, Estados independientes, vida ésta que es la materia propia de las relaciones internacionales: 3.º, la vida de relación, apenas esbozada y presentida, del Estado con la sociedad de los Estados—sociedad internacional;—y 4.º, la vida de relación del Estado con las sociedades, corporaciones é instituciones, para fines especiales, como, verbigracia, la Iglesia, la Universidad libre, las grandes empresas industriales, etc., etc.

6. *Función de conservación—Administración—del Estado.*—Mediante esta función, según también indicamos en el núm. 3, el Estado se toma á sí mismo, es decir, toma su propio *organismo* como objeto de su actividad. En efecto, el Estado, para realizar cualquiera de sus funciones—la legislativa, la ejecutiva, la judicial, etc., etc.—necesita procurarse *medios* con que verificarlas: edificios para su

Parlamento, material para sus oficinas, distribución territorial para ordenar sus funciones, cuarteles y armamento para su ejército, buques para su marina, funcionarios para sus distintos servicios, etc.: pues bien; la actividad que el Estado consume, á fin de obtener todos esos elementos con que constituir sus diversos órganos, instrumentos, aparatos ó como quiera que se los denomine, es la actividad propiamente administrativa, materia propia de la función administrativa, la cual, como generalmente se desempeña, en su mayor parte, por los órganos del poder ejecutivo, suele considerarse como una derivación ó dependencia de éste. Sin embargo, la distinción entre ambas funciones empieza á reconocerse, expresándose tal reconocimiento en todas las medidas legislativas encaminadas á reconocer el carácter técnico de los servicios de la administración, á procurar á éstos condiciones de independencia, á sujetarlos á normas jurídicas, etc., etc. Todo el clamoreo de la opinión pública, en favor de la separación de la Administración y de la Política, responde en el fondo á la idea que exponemos.

7. *Importancia política de la doctrina de la división de los poderes.*—La consagración formal, en la organización exterior del Gobierno, de la distinción interior de las funciones jurídicas del Estado, ha dado vida á la importante doctrina de la

división de los poderes, la cual se ha considerado como condición esencial de un gobierno libre. Hay ya vestigios ó antecedentes de ella en Aristóteles—*Política*—y podrían señalarse indicaciones favorables á la misma, en escritores y filósofos de los comienzos de la edad moderna: pero el escritor y filósofo que la ha formulado, inspirándose en la Constitución inglesa, fué Montesquieu. Sienta éste, en el *Espíritu de las leyes*, el principio de que para que la libertad política se asegure en un pueblo, es necesario que el poder de legislar esté en manos distintas del de ejecutar, y ambos en otras diferentes del de juzgar: el poder, limitando las demasías del poder, impedirá el entronizamiento de la tiranía. La doctrina de Montesquieu tuvo tal eco en la opinión pública, que contribuyó no poco á provocar la revolución americana y francesa del siglo pasado, constituyendo uno de sus dogmas y luego una de las bases del régimen constitucional moderno. Modificada por mil causas esta doctrina de la división de los poderes, se ha mantenido por la gran mayoría de los cultivadores de la ciencia política, pudiendo afirmarse que, aun cuando jamás se ha practicado rigurosamente la idea de la completa *separación* de los poderes del Estado, sin embargo, todas las organizaciones políticas de los Gobiernos constitucionales modernos, responden á la doctrina de que hablamos. En efecto, en todos esos

Estados se consagra la existencia de un *poder legislativo* distinto—aunque no separado por completo—de un *poder ejecutivo*, y en todos se reconoce la existencia de una función *judicial* más ó menos *independiente*. La modificación más importante que la doctrina de Montesquieu ha experimentado, es la que en algunos Estados supone el reconocimiento de un poder moderador, *real ó del jefe del Estado*, como poder distinto del *Ejecutivo*.

CAPÍTULO XV

La representación política

1. *Cómo ejerce el Estado sus funciones.*

—Aun cuando, como hemos visto, el Estado tiene una existencia concreta y real, y puede hasta imaginarse como una verdadera persona, aun cuando consideramos al Estado como un organismo compuesto en virtud de la unión íntima de un pueblo y de un territorio, y aun cuando, por todas esas razones, sea lógico hablar de *vida del Estado*, *vida* que se manifiesta mediante el armónico desenvolvimiento de todas sus funciones, sin embargo, no puede hablarse de la obra del mismo á la manera que se habla de la obra de una persona individual. El individuo funciona y obra por sí, concretamente, sus actos son fisiológica y psicológicamente actos suyos, consecuencia directa de sus determinaciones: el Estado, como ser social, no tiene una forma externa específica, no

puede obrar corpóreamente por la acción total é inmediata de su organismo; su obra se condensa de muy diversas maneras, hasta ser en toda determinación particular la obra específica de un individuo, miembro suyo.

2. *La acción espontánea de la actividad del Estado.*—No obstante lo dicho, cabe señalar en la elaboración de la obra del Estado ciertas manifestaciones, no bien estudiadas todavía, que no es posible determinar como actos concretos de los individuos. Lo que suele llamarse espíritu del pueblo, tradición política, herencia social, continuidad histórica, implica ese fenómeno de la acción indeterminada, espontánea y total del Estado mismo, siendo manifestaciones muy características de esta acción, las costumbres políticas que distinguen á cada pueblo, los hábitos sociales, etc.

3. *La representación como manera de obrar el Estado.*—El fenómeno, rigurosamente sociológico, de la condensación de la obra colectiva del Estado, en un individuo, miembro suyo, el cual, al verificar el acto del Estado, se convierte en *su órgano*, constituye la base en que descansa la *representación política*. En efecto, el individuo, miembro del Estado, que verifica un acto en el cual se condensa una determinación de la voluntad colectiva, procede como *su representante*, porque es representante el que



obra por otro, y en el caso á que nos referimos, el *individuo obra por el Estado*. Ahora bien; como el Estado, al igual que cualquier otra persona social, manifiesta concretamente su actividad mediante sus representantes, puede decirse que *el Estado obra por representación*.

4. *Aspecto jurídico de la representación política*.—La representación, además de ser un fenómeno sociológico, entraña un aspecto jurídico muy importante. No debe olvidarse que el Estado es, ante todo, una persona, y que el representante del mismo también lo es; dado esto, la representación supone, lo mismo de parte del Estado que de la de sus representantes, una porción de exigencias—derechos y obligaciones ó deberes—que han de regularse jurídicamente. De ahí la existencia, bien reconocida hoy por las constituciones y legislaciones políticas, de un orden jurídico muy complejo, referente, tanto á las formas y modos de la representación política, como á la conducta personal que en las relaciones de representación han de tener el Estado y sus representantes. Para comprender la importancia de este orden jurídico, bastará indicar que se incluye en él todo el derecho político que trata de los funcionarios del Estado, de la constitución de las instituciones políticas y de las relaciones de aquéllos con el Estado mismo—legislación electoral, legislación relativa á la orga-

nización de los poderes del Estado, de funcionarios públicos, etc., etc.

5. *Manifestación general necesaria de la representación política. La democracia directa.*—Como la representación es la manera precisa según la cual obra el Estado, para exteriorizar su actividad en el desempeño de sus funciones, reviste formas y se produce bajo modos diversos, en consonancia con las formas y los modos de la actividad política. Así observando cómo obran los Estados, sobre todo los Estados constituídos por comunidades sociales bien fundidas y con conciencia de su unidad política—verdaderos *pueblos*, véase cap. X,—advertiremos, de conformidad con lo que más arriba hemos expuesto—véase cap. III,—una primera acción política difundida por toda la sociedad como cuerpo vivo del Estado, acción *general* que convierte, en cualquier momento que se concreta, á los miembros de aquél en *sus* representantes: el carácter distintivo de esta representación—que corresponde á todo *ciudadano* y que es la que en rigor la imprime esta condición—es la *espontaneidad*. Es, en efecto, esta representación *espontánea*, porque surge como consecuencia natural del hecho de existir y de vivir el Estado: con sólo ser miembro de una comunidad política y verificar cualquier acto que á ésta interesa, *se es* representante de la misma. De ahí lo imprac-

ticable de la llamada democracia *directa*: aunque supusiéramos un Estado sin Gobierno, es decir, sin instituciones políticas organizadas—véase luego el concepto del *Gobierno*,—y atribuyésemos el ejercicio de todo el poder público á la comunidad, ó mejor á la pluralidad de sus miembros—como en cierto sentido ocurre en el Concejo de vecinos y en la *Lands-gemeinde* suiza—no tendríamos un Gobierno *directo*, puesto que la pluralidad de los miembros, al obrar como tal y para fines de la comunidad, obraría siempre por representación: cada individuo no actuaría en concepto de individuo, sino como *representante* del Estado.

6. *Clases especiales de la representación política.*—A partir de esta primera forma de representación, la actividad del Estado se manifiesta de muy diversas maneras, muchas de ellas circunstanciales, por cuanto dependen del criterio político á que responde la organización, variable de suyo, del Estado. Sin embargo, en todas estas clases de representación se manifiesta siempre, más ó menos acentuado, el carácter de reflexiva, en cuanto el representante es en cierto modo determinado y especial, y sabe de alguna manera que lo es, y lo es para una tarea política dada. Aun cuando, según acabamos de decir, es y puede ser de muy varia índole la forma orgánica de esta representación, cabe indicar ciertas

clases generales de la misma, en razón de como se constituye y origina. Puede, en efecto, la representación ser: 1.º, *necesaria*, esto es, cuando el hecho de la representación, en una forma ú otra, se ha de producir, y cuando la persona del representante resulta determinada de un modo preciso; ejemplo de esta representación, el elector: 2.º, *voluntaria*, esto es, cuando se trata de una representación cuya existencia depende de la voluntad del representado, siendo libre la designación y aceptación del representante; practícase esta representación sobre todo en las relaciones privadas: 3.º, *mixta*, es decir, aquella en que el hecho de la representación es *necesario*—verbigracia, ha de haber, según la constitución, diputados,—pero es *libre* la designación y la aceptación del representante—los diputados se *eligen*, y el elegido puede ó no aceptar el cargo.—Desde otro punto de vista, la representación puede ser *expresa*, esto es, en el caso de que el representante es *designado* personalmente, como, verbigracia, un concejal, un diputado, y, en general, todo puesto *electivo*; y *tácita*, esto es, cuando la persona del representante no se designa de esa manera, sino que resulta determinada por un procedimiento *selectivo*, sin elección, verbigracia, un juez designado por oposición, un rey determinado por la herencia, etc.

7. *Forma del Estado: representativo.*—

Si consideramos ahora sintéticamente todas las clases y modos de la representación política, advertiremos que, en términos generales, constituyen *la forma del Estado*. En efecto; la forma del Estado es la manera según la cual obra, y como el Estado no puede obrar sino por representación, el Estado es, *formalmente, representativo*.

CAPÍTULO XVI

La organización del Estado. La opinión pública

1. *El problema de la organización del Estado: base de ésta.*—El estudio detallado de las combinaciones efectivas á que se prestan las diversas clases de la representación política, entraña el importante problema de la organización del Estado: es ésta, pues, la disposición respectiva de las diferentes formas—representativas ó que debieran serlo—de la actividad del Estado. Ahora bien; la base necesaria, algo así como el cimiento en que descansa toda la organización del Estado, caracterizándola de un modo general, y, en cierto grado de cultura, impulsándola y definiéndola, es la acción total de la comunidad social, ó mejor la acción que se manifiesta en la representación espontánea de todos los miembros de la colectividad política. Mediante esta acción, más ó menos intensa, positiva y eficaz, según la cuenta que el pueblo se da de su condición como Estado cons-

tituído, se elaboran y definen el sentir y las aspiraciones de la colectividad. La síntesis ó resultante de esta elaboración colectiva y de todo el trabajo político que la misma supone, es lo que llamamos la *opinión pública*, por lo que puede decirse que la base de la organización del Estado es la *opinión pública*.

2. *Idea de la opinión pública*.—La opinión pública no es, sin embargo, un fenómeno exclusivamente político; hay manifestaciones de la opinión pública en todos los órdenes de la vida y para todas las direcciones de la conducta: es un fenómeno *sociológico*, cuyo sujeto es la conciencia colectiva, de toda sociedad humana; con respecto al Estado, la opinión pública política, expresa, condensa y determina las tendencias imperantes en la sociedad con relación á como debe ser el Estado y á lo que debe hacer. No puede decirse que se ha estudiado aún, con todo rigor científico, el problema sociológico, jurídico y político que entraña la opinión pública, por más que haya ya materiales muy aprovechables, especialmente en las investigaciones de los sociólogos. Por tal motivo, no es posible definir adecuadamente la opinión pública, determinar sus elementos, su génesis, las leyes de ésta, etc. Mas sea de ello lo que quiera, la opinión pública en política puede estimarse como la base del Estado actuante, es decir, del Estado que funciona y se organiza; es el medio más natural **para**

condensar la fuerza soberana de los pueblos, debiendo estimarse como la que en definitiva mantiene y destruye, modifica y dirige los gobiernos, y como la fuente en que debe inspirarse toda representación reflexiva de los Estados.

3. *La opinión pública en los Estados modernos.*—Es característico de los Estados modernos reconocerse de una manera reflexiva y expresa, como Estados de opinión pública, es decir, como Estados que admiten la existencia de esta fuente inmediata del poder social, y que deben acomodar su acción y su marcha á las aspiraciones que de la opinión pública brotan. Realmente, aun cuando siempre se ha manifestado en los Estados la fuerza de la opinión pública—activa y sostenedora de los Gobiernos, ó bien viviendo éstos á causa de su pasividad misma,—aun cuando, como dice el escritor inglés Bryce, «sólo por rara excepción ocurre que una monarquía ó una oligarquía se haya mantenido contra la voluntad del pueblo, apoyándose en la fuerza de una tiranía militar» (*The American Commonwealth* III, pág. 13), sin embargo, nunca se ha manifestado tan potente y eficaz la opinión pública, ni se ha consagrado tan expresamente su imperio, como en los modernos tiempos. Así ocurre que el funcionamiento y la organización de nuestros Estados, obedecen en gran parte á la necesidad de facilitar la formación,

hacer posibles las manifestaciones y procurar el imperio de las decisiones de la opinión pública.

4. *La «publicidad» como condición de la formación de la opinión pública.*—En efecto; basta fijarse en la vida política moderna, es decir, en los movimientos y luchas de los partidos, en las grandes campañas electorales, en las discusiones parlamentarias, en las agitaciones que se promueven á cada momento para realizar una reforma ó impedir la, y en la misma definición de las ideas por obra de los escritores y filósofos de la Política—mediante el libro, el folleto, la revista, la cátedra, el Ateneo, etc., —para convencerse de lo que queda dicho. Los Estados modernos se forman y reforman, se organizan y viven en una atmósfera de «publicidad». La «publicidad», según advierte el jurista y filósofo Röder, tiende á ser el elemento de la vida y de la eficacia del organismo del Estado. Nada debe en política prepararse en la sombra, nada debe elaborarse en el misterio: como la Política es un interés común, es algo que importa á todos, es necesario, y así se va reconociendo cada vez con menos reservas, que se produzca al aire libre, en condiciones tales que todos puedan enterarse y todos puedan influir, cada cual según su capacidad y posición, en el resultado final, en la decisión última, que se ha de considerar como la decisión de la opinión pública.

CAPÍTULO XVII

La formación de la opinión pública Educación política

1. *Elaboración y manifestaciones de la opinión pública.*—Decíamos en el capítulo anterior—núm. 3—que la gran preocupación política de los Estados modernos, es la formación, manifestaciones é imperio de la opinión pública. Considerada desde cierto punto de vista—*dinámico*—la organización de nuestros Estados, puede estimarse que no es más que un conjunto de medios encaminados al fin que dejo indicado. Y hay todavía otro dato confirmatorio de esta indicación: es el siguiente: los esfuerzos de cuantos pretenden influir en la marcha reflexiva del Estado, y más aún, de cuantos aspiran al gobierno de un país, se dirigen á convencer á la opinión pública—á veces engañándola—y á contar con ella; de ahí la tendencia de sus propagandas y la estructura

de éstas—programas de los partidos, discursos de los hombres políticos, declaraciones ministeriales, etc., etcétera.—Dada la naturaleza sociológica de la opinión pública, en virtud de la cual se ofrece ésta como una fuerza que surge en el seno de la conciencia social, por la convergencia de las ideas y aspiraciones políticas individuales, constituyéndose en definitiva, como una *resultante* del casamiento de numerosos factores variables y distintos, su producción adecuada exige, en los Estados y á los hombres políticos, la preparación calculada de medios propios. Estos medios tienen que proponerse dos fines distintos en consonancia con las dos operaciones, que en la génesis de una opinión pública *eficaz* se verifican: una opinión pública, exige: 1.º una operación compleja de *formación*, pues no se produce la opinión pública de repente: la opinión pública se *forma*, se elabora, á veces de una manera lenta, tortuosa, en medio de agitaciones y violencias peligrosísimas, otras más de prisa y en una atmósfera tranquila de publicidad; pero siempre supone una serie de momentos para su formación. 2.º Exige la opinión pública, además, si ha de actuar con la eficacia debida en la vida del Estado, otra operación, también compleja, y quizá más difícil, de *condensación* y de *expresión*, mediante la cual se dibujan y definen sus decisiones: ahora bien, supuestas estas dos operaciones, los medios á que me

refiero son: ya *medios de elaboración*, ya *órganos de manifestación* de la opinión pública.

2. *La educación política.*—El primer medio adecuado para preparar la formación de una opinión pública clarividente, sostenida, capaz y dominadora, es sin duda la *educación* de los miembros del Estado para la vida política. Ya Montesquieu veía en la educación un medio de inspirar la virtud política que se confunde con el amor á las leyes y á la patria, y que por tal modo convierte al hombre en órgano verdaderamente vivo del Estado. Pero no sólo esto: con la educación se debe afinar los sentimientos individuales y colectivos que al Estado convienen, abrir horizontes reflexivos al espíritu social, formar y perfeccionar las aptitudes necesarias en el hombre para el mejor desempeño de los deberes cívicos, en suma, constituir una masa de ciudadanos conscientes, sensibles á las atracciones del bien común, cultos y capaces de tener ideas políticas, de saber expresarlas y de formar, en suma, una opinión general, pública, fuerte y decisiva. Pues parece evidente que siempre será más fácil que éste se produzca y viva en el seno de una sociedad política compuesta de ciudadanos educados para el ejercicio de las virtudes cívicas, que no en una sociedad constituída por masas de ignorantes, ineducados y egoístas.

3. *Enseñanza y educación para la vida*

política.—Por de contado, la educación política no consiste tan sólo en la difusión de los conocimientos acerca del Estado; entraña, esta difusión, y por eso en todo Estado en el cual las clases directoras—las clases cultas, ricas y pudientes—se dan cuenta de su misión civilizadora y de la necesidad de elevar el nivel moral é intelectual de la sociedad en general, se procura que desde la escuela primaria en adelante, se enseñe al ciudadano que algún día puede ser elector, jurado, miembro de esta ó de aquella corporación popular, etc., etc., el régimen político en general, su historia y el fundamento racional y legal de sus derechos y deberes como miembro de un Estado libre. Pero además de esto, la educación política supone la formación del ser político, la preparación del hombre para el ejercicio consciente y racional de todas sus actividades. Alguna parte de esta educación, puede sin duda ser obra del maestro —y por eso el maestro tiene una función tan elevada é importante en las sociedades modernas;—pero más bien depende de la formación general del hombre como verdadera persona, como ser racional, que debe saber dirigirse según las exigencias de la moral y del derecho en todas las relaciones de su vida.

4. *Educación política en sentido estricto*.—Y aún supone más la educación política en un pueblo que quiera regirse según las inspiraciones

de la opinión pública. Supone, quizá como consecuencia de una adecuada aplicación de la enseñanza cívica y de una educación nacional bien organizada, la constitución de un *medio político*, en el cual se ejercite constantemente el ciudadano en sus funciones de tal, y en el cual también encuentra éste todas las facilidades apetecibles para orientarse en la vida del Estado. Atiéndese á esta exigencia de la educación política, en los Estados modernos que van, por decirlo así, á la cabeza, en lo referente á las artes de gobernar, creando y manteniendo verdaderas instituciones, cuyo fin principal es educar al ciudadano, ilustrarlo y adiestrarlo en el desempeño de las funciones del Estado. Las conferencias sobre asuntos políticos, las escuelas especiales de ciencias del Estado, la prensa culta docente, la misma educación universitaria para la vida pública, de que tan buen ejemplo nos dan las Universidades inglesas, el aprendizaje político de las luchas de los partidos organizados, y además de todo eso, la participación constante en la gestión de los negocios públicos en virtud de una organización adecuada de numerosas corporaciones, compuestas de ciudadanos, verbigracia, las corporaciones municipales y provinciales, las juntas de beneficencia, de escuelas, de cárceles, etc., etc., pueden ser otros tantos medios para formar y adiestrar al ciudadano de todo pueblo que se rige por instituciones representativas.

CAPÍTULO XVIII

Reuniones, Manifestaciones y Asociaciones políticas.—La prensa y los partidos políticos

1. *Medios para la formación de la opinión pública y órganos de manifestación de la misma.*—Prescindiendo de la educación política, en los Estados modernos, se atiende á la *formación* de la opinión pública por ciertos medios específicos, mejor ó peor organizados y dispuestos, según las condiciones y el grado de progreso político de los pueblos: esos medios, que también suelen servir como órganos de condensación de las diferentes corrientes que en la misma se producen, son: 1.º las *reuniones y manifestaciones políticas*; 2.º las *asociaciones*, y 3.º la *prensa*. En concepto de verdaderos órganos de manifestación y de acción de la opinión pública, pueden citarse: 1.º los *partidos políticos*, y 2.º el *sufragio*.

2. *Las reuniones y manifestaciones po-*

líticas.—Por reuniones políticas se entienden las asambleas momentáneas y pasajeras de ciudadanos, para tratar oralmente, de un asunto cualesquiera, referente al Estado: reuniones para discutir una reforma política, proponerla, criticar al Gobierno, protestar de una medida ministerial, pedir la disolución de un Parlamento, etc. El carácter distintivo de las reuniones políticas es el de ser una manera de agitar á la opinión, de propagar una idea: en la reunión el político expone sus ideales, defiende sus soluciones ante un concurso al cual pretende convencer y el cual le puede servir como medio de comunicación con el resto de la sociedad. La reunión no siempre funciona como medio de agitación y de propaganda, puede servir para expresar una aspiración de ciertos elementos de la opinión pública. Las manifestaciones son reuniones cuyo fin es poner de relieve ante los poderes constituidos y ante el país mismo, una opinión ó bien formular una petición. Estos dos medios alcanzan tal importancia en el Estado moderno, que se encuentran consagrados como condiciones indispensables para facilitar la acción política del ciudadano. Basta recordar que las constituciones políticas suelen considerar la facultad de reunirse y de manifestarse como un derecho fundamental de la personalidad, y en cuanto las reuniones y manifestaciones son para fines políticos, como un derecho político.

3. *Las Asociaciones políticas.*—Son las asociaciones políticas una manifestación de un fenómeno general sociológico en el Estado: la asociación política es unión voluntaria y duradera de ciudadanos para ejercer una acción cualquiera en el Estado: una acción docente, ó de propaganda, ó de reforma, ó para realizar un programa, ó defender un interés colectivo relacionado con el Estado. La asociación política entraña cierta condensación ó formación de un núcleo de la opinión colectiva, é implica una concentración de fuerzas que desarrolla cierta intensidad. Su influjo sobre la formación de la opinión pública es notorio: mediante las asociaciones se dispone de un medio muy adecuado para agitarla y dirigirla, pudiendo á las veces convertirse en órganos de manifestación de las aspiraciones de aquélla. También se consideran las asociaciones políticas, y en general las asociaciones para todos los fines de la vida, como una de las condiciones indispensables para que la actividad humana se produzca en toda su plenitud; así ocurre que las constituciones consagran la facultad de asociarse para los fines racionales de la vida—*libertad de asociaciones*—como derecho fundamental de la personalidad. Conviene, sin embargo, advertir, que es bastante frecuente en los mismos Estados constitucionales limitar de un modo especial el ejercicio de este derecho de asociación

cuando se ejerce para influir en el Estado—derecho *político* de asociación;—invócanse á veces razones de política, otras de defensa social y otras motivos de oportunidad.

4. *La prensa política.*—Es la prensa hoy uno de los medios más poderosos y eficaces para la difusión de las ideas en todos los órdenes de la vida: bajo la forma del libro, del folleto, de la revista y del periódico, sobre todo del periódico diario, obra la prensa sobre los miembros de la sociedad de una manera difusiva y rápida, provocando corrientes de opinión, propagando el pensamiento y centuplicando mil veces el poder de la palabra hablada. Tiene la prensa, con relación á la vida política, la doble función que los medios anteriores, si bien de un modo más constante, más extensivo y, á veces, más eficaz: en efecto, la prensa política puede servir para la formación de la opinión pública y ser órgano que la conduzca y refleje formulando literalmente sus aspiraciones y conclusiones. Ahora bien, estas mismas condiciones excepcionales de la prensa—de la prensa periódica—como medio de agitación, de propaganda y hasta de acción política, hacen de ella un instrumento peligroso, cuando se emplea de mala manera, cuando no se inspira en ideales elevados, cuando es vulgar, adulatora de las malas pasiones del público, cuando se mercantiliza y sólo atiende al éxito de

su empresa desde el punto de vista económico, en suma, cuando no es una prensa digna, culta, civilizada é independiente. Al igual que las reuniones, manifestaciones y asociaciones, la prensa, ó mejor dicho, la facultad de usar de la prensa, en sus diferentes formas para la difusión del pensamiento, se ha estimado y se estima en los Estados modernos como otra de las condiciones esenciales de la vida racional de la personalidad, consagrándose *la libre emisión del pensamiento*, por medio de la imprenta, como un derecho personal, que se convierte en político, cuando aquella libre emisión del pensamiento se refiere á la marcha y gobernación del Estado. No es por lo demás uniforme el régimen legal á que en los diferentes pueblos se somete al ejercicio de este derecho personal; cambia este régimen bastante: unas veces, la prensa vive libremente regulada por el derecho común, en virtud del cual el Estado se limita á reprimir judicialmente los *delitos* que se cometan por medio de la imprenta; otras veces, la prensa vive regulada por leyes especiales—leyes de imprenta, jurisdicción especial de imprenta, etc,—en virtud de las cuales se establece desde la *previa censura*, es decir, el examen previo de lo que el periódico va á publicar, por la autoridad gubernativa, hasta la penalidad especial contra el periódico y contra el autor de escrito que se estima punible.

5. *Los partidos políticos*.—Son los partidos

políticos uno de los fenómenos más característicos del Estado moderno: no es que no haya habido en los Estados de otras épocas algo análogo; pero los partidos políticos, como grupos sociales, constituídos por ciudadanos que, pensando de análoga manera acerca de lo que conviene hacer en el Estado, se organizan al efecto de ejercer una acción política verdaderamente eficaz, son en verdad un producto natural y propio del régimen constitucional y representativo. No diremos que sean una condición indispensable del régimen: hoy mismo pasan las partidos políticos por graves crisis de descomposición, que si no anuncian su desaparición total, por lo menos determinan en ellos, en su economía y organización, una transformación profunda; pero si no podemos afirmar que los partidos políticos son una condición esencial del régimen representativo, no cabe desconocer que son, hoy por hoy, uno de los instrumentos, órganos ó aparatos con que los Estados cuentan para *reflejar* y *manifestar* las aspiraciones de la opinión pública y convertirlas al fin en verdaderas fórmulas prácticas de gobierno. El partido político implica: 1.º reunión ó grupo de ciudadanos; 2.º comunidad de pensamiento político; 3.º organización adecuada para la propaganda de éste y para llevarlo á la práctica, desde el gobierno. De ahí que el partido político es como una especie de agrupación parcial del Estado, dis-

puesta para la acción, y á propósito para representar en un momento dado las aspiraciones dominantes en la opinión pública: al efecto, un partido político cuenta con su prensa, sus asociaciones, promueve sus reuniones, se manifiesta, y requiere un personal director y una masa de ciudadanos suficientemente numerosa para obrar como instrumento de gobierno, en el momento en que la opinión pública se inclina á sus soluciones. No es posible, en un libro como el presente, examinar todos los problemas que surgen al formular una doctrina acabada de los partidos políticos: limitaréme, pues, á indicarlos. En primer lugar, sería preciso discutir la naturaleza sociológica de los partidos, por qué y cómo se forman; luego, sus ventajas é inconvenientes, sus peligros, especialmente el gravísimo que supone el llamado *espíritu de partido*, que implica el sacrificio del interés general á los intereses egoístas de la agrupación, los vicios que del imperio del partido pueden surgir en el gobierno—caciquismo, políticos de oficio, inmoralidad política, etcétera;—después sería preciso examinar los motivos que determinan la variedad de los partidos—clasificación de los partidos políticos,—ya sea desde el punto de vista histórico, ya desde el punto de vista general de la consideración de las diferentes soluciones que el problema del Estado supone, etc., etc. El lector puede ver examinadas todas estas cuestiones, y

otras no menos interesantes, en *La Política* de Bluntschli (Lib. XII, cap. IX), y en los *Estudios filosóficos y políticos* (artículo *Los partidos políticos*), del Sr. Azcárate.

6. **El Sufragio.**—Implica el sufragio, en cuanto expresión de las aspiraciones y decisiones del cuerpo de electores, un medio específico, legal ya, y organizado, de manifestación de la opinión pública; pero como el sufragio es una institución política, de índole reflexiva, propia ya para determinar y caracterizar la forma y organización del Gobierno, nos limitamos ahora á citarlo, dejando para un capítulo posterior, la exposición de los principales problemas que su estudio entraña.

CAPÍTULO XIX

Estado y Gobierno.—Relaciones entre el Estado y el Gobierno

1. *Idea del Gobierno.*—Sobre la base sociológica que ofrece la opinión pública, ó mejor quizá, sobre los elementos y factores que la constituyen como expresión de la conciencia del Estado, se asienta el *Gobierno*: realzarse y entrecúzanse en él las más diversas formas específicas de la representación, y condénsanse mediante el mismo las corrientes dominantes en la opinión del país, para convertirlas en actos concretos, determinados y expresos. Es, pues, según esto, el *Gobierno* cosa muy diferente del *Estado*. Mientras éste abarca todos los ciudadanos y se constituye por la colectividad social, en cuanto se la considera en su vida jurídica, el Gobierno sólo abarca á los representantes específicos, de carácter reflexivo—los gobernantes.—Ya se considere el Gobierno como función—de dirigir, de ordenar, de

mantener un régimen determinado en una sociedad política—ya se le considere como conjunto de órganos, es decir, como el instrumento ó aparato que desempeña aquella función—que en ambos sentidos puede tomarse legítimamente la palabra,—el Gobierno es algo del Estado y para el Estado, pero no el mismo Estado. Realmente, desde el punto de vista de la estructura y forma del Estado, el Gobierno puede definirse como el *conjunto de las magistraturas públicas*, es decir, como la suma organizada de los representantes del Estado, en las funciones específicas que es preciso realizar para cumplir expresa y reflexivamente los fines de éste. Para diferenciar adecuadamente estos dos términos con relación á sus componentes personales, algunos escritores (el Sr. Giner por ejemplo) llaman al Estado constituido por el conjunto orgánico de todos sus miembros, esto es, considerado en su *representación espontánea*, *Estado no oficial*, y al Gobierno—parte integrante, claro es, del Estado, constituido por sus representantes específicos—*Estado oficial*.

2. *Fundamento del Gobierno*.—Estudiado el Gobierno como entidad aparte del Estado, y considerado más concretamente en cualquiera de sus miembros, sobre todo, cuando se alude á las prerrogativas que éstos tienen en el ejercicio de sus funciones autoritarias, coactivas, se discute frecuente-

mente cuál es la razón de su existencia. ¿Por qué hay Gobiernos? ó mejor ¿por qué hay quienes mandan y quienes obedecen? ¿es que la *naturaleza ha hecho* unos hombres para mandar y otros para obedecer, según decía Aristóteles al razonar la división *natural* de los hombres, en libres y en esclavos? Ya se comprenderá que no vamos á resolver aquí cuestión tan ardua. Limitaréme á decir: 1.º que no debe estimarse como característica del Gobierno la acción violenta de la coacción, la aplicación de la fuerza: sin duda los Gobiernos se estiman como los depositarios naturales de la fuerza—última razón á que se acude;—pero hay muchas manifestaciones gubernativas que no implican el empleo de la fuerza: la acción *directiva, ordenadora*, de los gobiernos puede en verdad revelarse de muchas maneras, sin necesidad de acudir á la coacción material. 2.º El Gobierno, como órgano directivo supremo de la vida política, responde á *la ley de división del trabajo social*. 3.º El Gobierno no implica necesariamente la oposición entre los que mandan y los que obedecen: el Gobierno verdaderamente legítimo debe surgir directamente de la opinión dominante en la vida social, y además debe estar sometido en su funcionamiento á las exigencias del derecho (Gobierno jurídico): el gobernante, según esto, no es un ser aparte y distinto del gobernado: es, como éste, un miembro del Estado, que representa

á éste, y que al obrar como representante debe obedecer á la ley de la constitución política, y que cuando no obra como tal representante, es un gobernado como cualquier otro.

2. *Substantividad y dependencia del Gobierno.*—El Gobierno constituido de un Estado tiene, naturalmente, cierta substantividad. Esta substantividad se funda: 1.º en las mismas exigencias de la representación, que no entraña una simple transmisión mecánica del poder, como pretenden, verbigracia, los defensores del llamado *mandato imperativo*. En efecto, el *mandato imperativo*, es decir, la determinación de lo que el representante debe hacer por los representados, supone que aquél es como un mero instrumento muerto, mecánico, siendo así que el representante, por serlo, no deja de ser persona y persona constituida en órgano, *no* de la voluntad particular de los que por acaso lo *elijan*, sino del Estado mismo; y 2.º en las necesidades y condiciones de las funciones que el Gobierno ejerce: basta advertir que el Gobierno se constituye para verificar de una manera calculada y expresa las funciones esenciales del Estado, verbigracia, para legislar, mantener el orden jurídico, defender la integridad de la comunidad política, coadyuvar, en suma, á hacer efectivo el reinado de la justicia; ahora bien, todo esto supone una serie de operaciones complicadas, circunstanciales, que

si por una parte exigen de quien las efectúa la habilidad necesaria—ARTE POLÍTICO, véase capítulo III, —por otras demandan para éste la libertad de movimientos y la independencia que toda conducta racional y reflexiva requiera.

Pero no debe olvidarse que el Gobierno es un *órgano*, una *institución* del Estado, y para su fin, con lo cual dicho se está que aquella substantividad no es absoluta y que el Gobierno debe obrar determinado en su orientación y finalidad general, por la atracción que sobre sus miembros debe ejercer el Estado mismo y por la voluntad que se expresa adecuadamente por los medios en que se formula y concreta la opinión pública. El Gobierno requiere *autonomía* para desempeñar sus funciones, pero está obligado á obrar sometido á las necesidades y á la voluntad del Estado. No debe olvidarse que sólo el Estado es *soberano*, y que el soberano es el que ejerce ó tiene el Poder político supremo.

4. *Relaciones entre el Estado y el Gobierno.—Armonía entre ambos.*—Esta condición del Gobierno, en virtud de la cual ni es un instrumento mecánico del Estado, ni tampoco el Estado mismo que arbitrariamente puede disponer de los destinos del país, da vida á un sistema ú orden interesantísimo de relaciones entre el Gobierno, considerado en su libre y autónomo funcionamiento, y

la comunidad política ó el Estado, considerado en su totalidad. El ideal que, dada la doctrina expuesta, puede formularse con respecto á estas relaciones, ideal que después de todo se persigue en todos los pueblos modernos constitucionales; es el siguiente: un *Gobierno verdaderamente representativo*, no sólo en su formación primaria, sino constantemente, lo cual implica: 1.º que los magistrados que desempeñan las funciones gubernativas, obran *por representación*, es decir, á título de representantes de la comunidad política, y 2.º que dichos magistrados ó representantes obedecen en sus determinaciones, como gobernantes, á las exigencias circunstanciales de la justicia —fin supremo del Estado,—reflejando siempre las necesidades y aspiraciones de la opinión pública. No basta, pues, para que un Gobierno se estime fielmente representativo, que traiga su origen de un acto de transmisión de la representación por parte de la comunidad política, verbigracia, unas elecciones; es preciso que mantenga el Gobierno una comunicación constante con el cuerpo social, con todas sus fuerzas y elementos, y que esté atento sin cesar, á los cambios que en la conciencia colectiva se revelan, para procurar seguirlas, y en su caso hasta guiarlas.

Es realmente errónea la doctrina que supone que toda la fuerza política del Estado se manifiesta en el momento en que el cuerpo electoral designa sus

representantes, pasando, por decirlo así, toda aquella fuerza al Gobierno, que desde entonces constituye exclusivamente el Estado. Esta idea acariciada, en Francia sobre todo, bajo la monarquía de Luis Felipe, lleva de una manera fatal, como allí se vió, al divorcio del Gobierno y de la opinión pública, haciendo que aquél, falto del indispensable sostén, caiga al menor trastorno político. Es preciso tener presente que la sociedad ni por un momento deja de ser el Estado, y que el ejercicio de su soberanía no se efectúa de una manera intermitente, sino permanente y constante.

5. *Relaciones del Gobierno y del Estado.*—*Vida anormal de aquél.*—*Trastornos políticos.* (*Motines, revoluciones, golpes de Estado, dictaduras*).—Desde el momento en que un Gobierno no representa la opinión pública, no responde á las aspiraciones del país, se produce necesariamente un divorcio entre el mismo y el Estado *no oficial*, que si se mantiene y acentúa, puede provocar una situación anormal en la vida política, que se resuelve casi siempre por medios violentos y peligrosísimos. En efecto, un Gobierno que interpreta torcidamente las necesidades del Estado y obra sin inspirarse en el bien común, de una manera egoísta y caprichosa, deja de ser verdadero Gobierno del Estado para convertirse en instrumento de *tiranta*. Cier-

tamente, una situación de esta naturaleza—anormal y violenta—no puede ser duradera; á lo menos en un pueblo culto y que tiene conciencia de sus destinos; puede prolongarse, únicamente, en un pueblo inculto, ignorante ó degradado. En un pueblo culto y despierto, tal situación se resuelve en trastornos más ó menos fuertes y hondos: bastará á veces que la agitación pública se produzca de una manera imponente y decisiva, para que el Gobierno ceda—tal, verbi gracia, ha ocurrido en Inglaterra á la implantación de ciertas reformas políticas radicales, y en Bélgica, recientemente aún, para introducir el sufragio universal;—pero otras veces, el conflicto se resolverá produciéndose trastornos materiales—motines, desórdenes públicos,—que al fin pueden provocar una manifestación general de violencia, una lucha sangrienta, en que el pueblo, armado, logra cambiar el régimen imperante: llámase entonces á este movimiento, *revolución*. El conflicto entre el Gobierno y la opinión pública, puede todavía resolverse por una acción violenta del primero, en cuanto llegando éste á disponer en un momento dado de una fuerza armada —militar—somete al pueblo y entroniza un régimen de imposición; el movimiento que de esta manera se efectúa, constituye lo que se llama *golpe de Estado*, y el régimen que del golpe de Estado surge, es lo que suele llamarse una *dictadura*.

CAPÍTULO XX

La forma de Gobierno.—La Monarquía y la República

1. *Importancia del problema de las formas de Gobierno.*—Pocos problemas, en verdad, pueden señalarse en la política que se hayan discutido tanto y desde tan antiguos tiempos, como este de las *formas de Gobierno*. Debatido ya por los filósofos de la antigüedad clásica, por Platón, Aristóteles, Polivio y Cicerón, estudiado en las edades posteriores con apasionamiento siempre, aun en los tiempos modernos se discute por los tratadistas y por los políticos de acción, sirviendo con frecuencia la disparidad de opiniones acerca del mismo de motivo suficiente para diferenciar los partidos políticos de muchos Estados—partidos monárquicos y republicanos, por ejemplo.—Y es que ante el espectáculo constantemente renovado de la variedad de organizaciones

políticas, y en virtud de la consideración de sus respectivos vicios y excelencias, el espíritu observador de los filósofos de la política se ha sentido llevado á discutir esas organizaciones, á explicarlas, á reducirlas á leyes generales y á razonar su bondad ó á criticar sus defectos. Mas antes de exponer algunas de las más principales doctrinas sobre las formas de Gobierno y la clasificación de las mismas, será conveniente indicar qué es la forma de Gobierno considerada de una manera general.

2. *Idea de la forma de Gobierno.*—La forma de Gobierno, como la del Estado, es la manera según la cual el Gobierno se produce y exterioriza su actividad propia; consiste además, en, la estructura mediante la cual se ejercen sus funciones; ó en otros términos, la forma de Gobierno se refiere á su organización. Como el Gobierno del Estado obra mediante aparatos más ó menos adecuados, los cuales toman el nombre de *instituciones políticas*, realmente la forma de Gobierno resulta del modo como estas instituciones se constituyen y combinan, y teniendo en cuenta que dichas instituciones se personalizan en los magistrados encargados de desempeñar las funciones á las mismas atribuídas, la forma de Gobierno puede estimarse como la ordenación y organización de las magistraturas del Estado.

3. *Razón de la variedad de formas de*

Gobierno.—Se ha hablado muchas veces de la necesidad de buscar la *mejor forma de Gobierno*: parecía que era dable bosquejar idealmente, y luego poner por obra una forma de Gobierno perfecta y adaptable á todos los Estados. Las preferencias que algunos escritores de la antigüedad sentían por la *forma mixta*, respondía al criterio que supone la posibilidad de la determinación de la mejor forma de Gobierno, así como la mayoría de las discusiones de los partidos políticos de nuestros tiempos acerca de las excelencias y defectos de estas ó aquellas formas de Gobierno, implicaban un criterio análogo. Y, sin embargo, nada más contrario á la naturaleza del Gobierno, que la investigación de su forma mejor. La forma de Gobierno es, en efecto, circunstancial y variable por necesidad: como que depende en cada Estado de las condiciones generales del mismo, reveladas en el grado de complejidad de su vida, en la mayor ó menor intensidad con que sus miembros sienten la vida política, y además de una porción de circunstancias exteriores del medio natural y social y de exigencias del momento determinadas á las veces por la posición del Estado ante los demás Estados.

4. *Principales clasificaciones de las formas de Gobierno.*—Reconocida como hecho universal é indiscutible la variedad de las formas de Gobierno, háse intentado en muchas ocasiones redu-

circlas á tipos distintos, definidos en razón de sus caracteres diferenciales. Sería necesario dar á este examen una extensión desmedida, si aquí nos propusiéramos reseñar los principales ensayos de clasificación de las formas de Gobierno, que en la historia de la ciencia política se pueden registrar. Limitaréme á bosquejar algunos, eligiendo, claro es, aquellos que estimo más importantes. Figura en primer término la clasificación de Aristóteles, la cual tiene el mérito especialísimo de ser, á pesar de su antigüedad, la clasificación alrededor de la cual giran casi todas las posteriores. Habla el filósofo griego de las formas de Gobierno en su *Política*, y dice: «el Gobierno es la administración suprema del Estado, y quien administra éste es el soberano; la variedad de las formas de Gobierno depende aquí del número de individuos que ejerzan el poder soberano y además del criterio según el cual el soberano ejerza su poder supremo.» El poder supremo pueden ejercerlo un individuo, una minoría ó la masa general de los ciudadanos, y cuando uno, pocos ó todos, ejercen el poder en vista del interés común, el Gobierno es *puro*, y si lo ejerce uno es *Monarquía*—Gobierno de uno solo;—si lo ejercen algunos—*Aristocracia*,—Gobierno de los mejores,—y si toda la comunidad misma, *República*:—ahora, cuando uno, pocos ó la masa, ejercen el poder supremo en su interés personal, el Gobierno se co-

rompe, es *impuro*, y la Monarquía degenera en *Tiranía*, la Aristocracia en *Oligarquía* y la República en *Demagogia*.

En los tiempos modernos la clasificación más importante de las formas de Gobierno es la del autor de *El Espíritu de las leyes*, Montesquieu. La nomenclatura que éste emplea, difiere poco de la de Aristóteles; las formas de Gobierno son: ó *Monarquías*, ó *Despotismos*, ó *Repúblicas*, pudiendo éstas ser *Aristocráticas* ó *Democráticas*: la diferencia capital entre la doctrina de Aristóteles y la de Montesquieu, estriba en que éste pretende explicar cada una de las formas de Gobierno, no sólo por su estructura numérica, sino señalando el principio respectivo, la condición social, diríamos mejor, á que cada uno responde. Según Montesquieu, la Monarquía descansa en el *honor*, el Despotismo en el *miedo*, la Aristocracia en la *moderación* y la Democracia en la *virtud*.

En la literatura política contemporánea abundan muchísimo las clasificaciones de las formas de Gobierno. Puede decirse que no hay tratadista de *Política* que no se crea obligado á formular una clasificación de las formas de Gobierno, cambiando los términos de las clasificaciones, unas veces á causa del punto de vista histórico y evolutivo ó general y filosófico, desde el cual cada autor estudia la cuestión, y otras en virtud del carácter que el problema revista

en el momento y en el pueblo en que el autor escriba.

5. *La clasificación de las formas de Gobierno.*—Pero ¿es que puede formularse una clasificación filosófica, general, de las formas de Gobierno? Si se comprendiese en la forma de Gobierno todo lo que la organización de las instituciones políticas de Gobierno supone, estimo que no. El Gobierno de un Estado no lo constituyen, esto es evidente, las instituciones que obran desde su *centro*, sino todas las instituciones que en el centro y desde los diferentes puntos del cuerpo político, desempeñan funciones específicas de interés para el Estado mismo. Ahora bien, dado esto, ya se comprenderá la infinidad de formas que puede afectar un Gobierno político; verdaderamente, la forma de Gobierno, es decir, la estructura de los poderes de un Estado, es cosa circunstancial y, por ende, esencialmente variable. El principio más permanente, más universal, que más que á la estructura, se refiera al modo ó criterio según el cual los gobernantes ejercen sus funciones, es el que Aristóteles señala al distinguir los Gobiernos en *puros é impuros*: en efecto, organizado el Gobierno bajo esta ó aquella forma, puede ejercerse mirando al bien común ó de una manera arbitraria, egoísta; en el primer caso tendremos un gobierno jurídico propio para el Estado, que es el órgano social del derecho, y en el segundo, un Gobierno *despótico*,

que empieza por destruir el principio mismo á que el Gobierno responde.

En cuanto á la pura estructura formal de los Gobiernos, tal cual la clasifican Aristóteles y Montesquieu, y siguiendo á éstos tantos tratadistas modernos, para demostrar su carácter circunstancial, bastaría preguntar si puede estimarse, por ejemplo, en nuestros tiempos la Monarquía como el Gobierno de uno solo, ó mejor aún, si cabe diferenciar hoy la Monarquía y la República por razón del número de personas que ejercen el poder supremo. ¿Quién ejerce un poder de gobierno más personal y efectivo, la reina de Inglaterra ó el presidente de la República de los Estados Unidos? ¿Qué diferencias esenciales, en cuanto al ejercicio del poder efectivo de gobierno, pueden señalarse entre el rey de Bélgica ó de Italia y el presidente de la República francesa.

6. *Monarquía y República.*—*Valor político de estos términos.*—Sin duda, la Monarquía y la República implican caracteres diferenciales interesantes en los Gobiernos; pero, 1.º no son los *únicos*, según los cuales pueden diferenciarse los Gobiernos de los Estados; 2.º no tienen el *mismo valor* en todos los tiempos; 3.º tienden á borrarse. No son los únicos por lo que ya hemos dicho, es decir, porque el Gobierno de un pueblo no consiste en la estructura de la magistratura central. No tienen el

mismo valor, en todos los tiempos, porque la Monarquía ha revestido formas muy diversas que podían combinarse ó no con las formas de la República, y tienden esos caracteres diferenciales á borrarse, en virtud de las transformaciones políticas experimentadas por los Estados modernos.

La Monarquía actual, representativa, constitucional, poco difiere, en lo que á su *estructura* se refiere, de la República constitucional, especialmente en la organización parlamentaria (Inglaterra, Bélgica é Italia, de un lado, Francia de otro). Realmente, implica el principio *monárquico* una diferencia interesante, comparado con el republicano: esa diferencia ha influido muchísimo en la composición exterior de los Gobiernos; hoy persiste, pero tiene mucha menos trascendencia que en otros tiempos. La Monarquía supone generalmente el imperio de un poder político personal, y se armoniza fácilmente con la aplicación del principio *hereditario* á la transmisión del poder, el cual se traduce en la atribución de éste por encima de la voluntad variable de la opinión de los pueblos y en la negación del principio de la *selección de la aptitud personal* para la designación de las magistraturas en el Estado. En cambio, el principio republicano implica la negación de todo poder de carácter exclusivamente personal y constituido sin el concurso más ó menos consciente y efectivo de una

representación de la colectividad, tendiendo siempre á procurar el entronizamiento en el poder del más apto—consígase esto ó no, que es ya otra cosa:—la República, sobre todo la República democrática, pretende aplicar por medio de la elección, verbigracia, el criterio de la aptitud personal para designar las magistraturas públicas.

CAPÍTULO XXI

Ideas generales acerca del sufragio

1. *Base general del régimen político en los gobiernos modernos.—Formas típicas de éstos.*—Considerado concretamente el problema del Gobierno en nuestros tiempos, y enlazando esta consideración con las ideas expuestas en los capítulos XV, XVI, XVII y XVIII acerca de la forma y organización del Estado, podemos formular, para completar el objeto de este MANUAL, una doctrina general de la forma de gobierno, á partir de los caracteres comunes, distintivos del régimen político contemporáneo y de las diferencias más salientes, que en sus varias manifestaciones pueden observarse. Según lo expuesto, el ideal á que en nuestros tiempos se tiende en el Estado, es el de un Estado representativo, cuyo gobierno, más ó menos complejo y fuerte, habrá de descansar en las manifestaciones de la opi-

nión pública: ya queda expuesto de qué manera preocupa la formación de ésta y por qué medios se procura facilitar el imperio de sus determinaciones. A partir de aquí, y dentro ya de la esfera del *Estado oficial*, en el cual se combinan las diversas clases de la representación reflexiva—véase cap. XV, n.º 6,— puede señalarse en el Estado moderno como base general de su régimen, la afirmación de una *base electiva*, ya como medio de designación de ciertas clases de gobernantes, ya como medio de acción decisiva para tomar determinadas soluciones de gobierno. Esta base electiva se revela en el *sufragio*, institución política de gran importancia en todos los Estados civilizados de nuestra época.

Además de esto, los gobiernos contemporáneos se hallan constituidos, obedeciendo cada cual á influjos históricos propios, á las circunstancias de su posición geográfica, á las necesidades de su contextura social, así como á la acción particular de los ideales políticos en cada uno dominantes, como organizaciones representativas compuestas por magistraturas entre las cuales se distribuyen los poderes específicos del Estado—véase cap. XIV.—Las diferencias más salientes que se advierten entre estas diversas organizaciones políticas, pueden reducirse, por lo que respecta sobre todo á la manera de distribuirse los poderes en las magistraturas preminentes, centrales

del Estado, y al modo de relacionarse éstas, á las siguientes: en unos Estados, el poder que se reputa como expresión y compendio de la unidad del Estado, se constituye obedeciendo al principio monárquico hereditario, mientras en otros ese poder ó el que hace sus veces, responde al principio electivo: en su virtud unos Gobiernos son *Monarquías* y otros *Repúblicas*. Por otra parte, el régimen que en Repúblicas y Monarquías se practica, al relacionarse unas con otras las principales magistraturas que forman el Gobierno—el Gobierno central, claro es,—se acomoda, con variantes que no podemos anotar,—á dos tipos diversos: al *parlamentario* y al *no parlamentario*.

2. *El sufragio*.—Ya hemos dicho que el sufragio es, ante todo, un órgano de manifestación de la opinión pública—véase cap. XVIII, núm. 6,—y así es, en efecto; el sufragio es el órgano de manifestación *expresa*, mediante el ejercicio de una *representación específica determinada*, más en contanto con la comunidad política. Difundido el sufragio, aunque sea bajo una de sus formas restringidas, por la sociedad toda, los que lo ejercen—electores ó votantes—están en condiciones de representar de una manera fiel las tendencias y las necesidades de la opinión.

3. *Naturaleza del sufragio como función política*.—El sufragio político puede definirse como la facultad del ciudadano para intervenir de

una manera *expresa, intermitente y momentánea* en la obra del Estado. Teniendo en cuenta que el sufragio exige en quien lo ejerce una determinación de la voluntad—*el voto*—y por otra parte que entraña el desempeño de un cargo político, el sufragio puede estimarse como una *función del Estado* y al elector ó votante como un verdadero funcionario; y no hay duda que así es: *el elector es un funcionario por derecho propio*, en razón de que lo es, no por designación especial, sino en virtud de reunir las condiciones que el desempeño de sus funciones exige. No es, pues, el sufragio un derecho de la personalidad, á la manera del derecho á la vida, á la propia dignidad, á la integridad corporal, etc., sino una función política, á la cual tendrá derecho el ciudadano en quien concurren las circunstancias que el sufragio pida; es, en suma el sufragio, como derecho, un *derecho político*.

4. *Extensión del sufragio*.—A causa de esta naturaleza del sufragio, es decir, en cuanto es una función cuyo ejercicio exige capacidad, al organizarlo el Estado, el primer problema que debe resolver es el de la extensión con que se habrá de reconocer, ó lo que es lo mismo, cuáles son las condiciones exigibles para que un ciudadano tenga el derecho de sufragio. Varias son las soluciones que las escuelas han propuesto y las legislaciones consagrado; pueden, sin embargo, reducirse á dos: la preconizada en

la fórmula del llamado sufragio *universal* y la que implica éstas ó las otras limitaciones: sufragio *restringido*. Suele denominarse universal el sufragio cuando se reconoce este derecho á los ciudadanos *varones*, sin otro límite que el de haber cumplido una cierta edad, que se estima suficiente para tener la necesaria capacidad jurídica: es general—pero no siempre ocurre así, verbigracia, en España—que se reconozca el sufragio á quien ha llegado á la mayor edad civil. Debe notarse que esta fórmula no es de un verdadero sufragio universal; implica una limitación, la del sexo, y hoy menos que nunca puede estimarse tal limitación como indiscutible, toda vez que en la mayoría de los países cultos—Inglaterra, Estados Unidos, Francia, etc.—se ha puesto sobre el tapete la cuestión del sufragio femenino, afirmándose la capacidad política de la mujer, por muy altas representaciones de la ciencia política moderna de los partidos. Y no sólo esto, en algunos Estados norteamericanos y en algunas colonias australianas las leyes han reconocido el sufragio de la mujer.

Las limitaciones que, prescindiendo de la del sexo, suelen ponerse al sufragio, en las distintas fórmulas del sufragio restringido, son muy varias, y no pueden obedecer, por su misma naturaleza, á un criterio fijo. En efecto; se restringe el sufragio, unas veces concediéndolo tan sólo á los que tienen algún

patrimonio ó riqueza, ó bien á los que se presume pueden tener determinada instrucción. Pero ¿qué riqueza mínima habrá de exigirse? ¿Cuál será el grado de instrucción que se estimará suficiente? No es fácil fijar una norma justa y adecuada en este punto.

5. *Razones circunstanciales de las limitaciones del sufragio. Tendencia dominante.*—Y es que las restricciones aconsejadas é impuestas á la extensión del voto, aun cuando suelen presentarse como inspiradas en las necesidades mismas de la función del sufragio—*capacidad* indispensable en el lector ó votante,—en rigor obedecen á motivos políticos circunstanciales, á razones unas veces de *prudencia política*—el peligro que entraña el hecho de lanzar una masa enorme de nuevos electores á la vida del Estado—y otras de egoísmo y de temor, verbigracia, un partido que teme perder la fuerza electoral con que cuenta al aumentar el número de electores votantes, rebajando las condiciones de capacidad para gozar de ese derecho. Realmente, bien vistas las cosas, si al limitar el sufragio lo que se busca es una capacidad política elevada, una conciencia plena en el que haya de votar, de la trascendencia y efectos del voto, en ese caso sería necesario restringir el sufragio de una manera tal, que el cuerpo de votantes sería una exigua minoría; esa capacidad política no la dan ni el saber leer y escribir, ni aun la

mayoría de los títulos académicos: si por otro lado, la restricción del voto se funda en el deseo de buscar el elector independiente, es absurdo pensar que esa independencia se obtendrá exigiendo al elector ó votante determinada riqueza. La independencia personal es más bien que un resultado de tener ó no tener, obra de la educación; á veces la riqueza es condición que quita independencia. Sin duda, por estas y otras consideraciones van perdiendo mucha de su importancia las discusiones acerca de las limitaciones del sufragio: estímase éste como una consecuencia de la ciudadanía, como un medio de exploración de la voluntad del Estado, que conviene universalizar á fin de que responda más y mejor á su fin, y es cada vez más débil la oposición que doquier se hace á la proclamación del sufragio universal. Se estima, á lo que parece, que reconocida en una persona la capacidad jurídica para contratar y regir su vida, para defender la patria, para estar enterado de todas las leyes por que el país se rige—pues sabido es que ni aun los que no saben leer ni escribir pueden alegar la ignorancia de la ley para excusar su incumplimiento,—no hay razón, en justicia, para pedir que el ciudadano reúna condiciones especiales para ser elector. Mas sea de esto lo que quiera, el hecho indiscutible es que en todas partes se tiende al sufragio universal, y que aceptada esta fórmula como una conse-

cuencia de la marcha política general de los Estados modernos, la preocupación hoy más dominante de los hombres de ciencia y de los hombres de Estado, es elevar el sufragio, educarlo y organizarlo de modo que funcione de la manera más provechosa posible para la sociedad.

6. *Manifestaciones diversas del sufragio. El sufragio popular.*—Las consideraciones expuestas se refieren, como el lector comprenderá, al sufragio de carácter popular, es decir, al que se goza por el hecho de ser ciudadano de un Estado y reunir las condiciones generales de capacidad necesaria. Advertimos esto, porque en la organización de los Gobiernos modernos, suelen ofrecerse otras manifestaciones del sufragio político, de carácter especial. Hay á veces, en efecto, en dichos Estados, cuerpos de electores formados para designar determinadas magistraturas, los cuales implican en el ciudadano determinadas condiciones particulares, verbigracia los cuerpos electorales de los Senados en algunos países, como España. Naturalmente, la doctrina del sufragio que exponemos se refiere al que hemos llamado popular.

CAPÍTULO XXII

Funciones y organización del sufragio

1. *Funciones que se atribuyen al sufragio político.*—En el régimen de los Estados modernos, el sufragio tiene dos funciones principales. Una de ellas poco extendida hasta ahora y otra que puede estimarse *universal*. Por la primera, el ciudadano es llamado á decidir con su voto el éxito de una reforma política ó legislativa: por la segunda, el ciudadano—elector—interviene en la designación de determinados funcionarios del Gobierno.

2. *El Referendum.*—Este es el nombre que se da á la primera de las funciones del sufragio: de origen suizo esta institución, tiende á propagarse por otras partes, especialmente por aquellas en que domina el espíritu democrático puro, pues estímase el *referendum* como una institución de verdadera *democracia directa*.—Véase capítulo XV, núm. 5.—Según

resulta practicado el *referendum* en Suiza, supone el hecho de someter al voto de los electores las leyes, revisiones constitucionales ó medidas financieras, aceptadas por los poderes constituídos, á fin de que aquéllos decidan (votando *si* ó *no*) definitivamente sobre las mismas. Armonízase con el *referendum* la prerrogativa, que en Suiza se concede también á los ciudadanos, de poder provocar ó *iniciar* una ley, ó una reforma legislativa —*iniciativa legislativa*.—El *referendum* puede ser de varias maneras: *potestativo*, si sólo se acude á él á petición, verbigracia, de cierto número de ciudadanos, y necesario, cuando es preciso el *referendum* para sancionar la ley; además, puede ser *constitucional*, para aprobar reformas de la constitución; *legislativo*, aplicado á las leyes, y *financiero*, si se aplica á medidas económicas — empréstitos, gastos de cierta importancia;—por último, puede ser general y municipal, etc.

3. *La función electoral del sufragio.*—

Esta es la función más universalmente atribuída al sufragio: la elección ó designación de los representantes del Estado en el Gobierno. Todos los Estados organizan el sufragio para elegir algunas magistraturas. Naturalmente, cambia mucho de Estado á Estado, la calidad y el número de las magistraturas electorales: en las repúblicas las hay que aplican el voto para designar los representantes que forman

las asambleas legislativas, el jefe del poder ejecutivo y algunos miembros del poder judicial: otras sustraen al voto estas últimas y sólo de un modo muy indirecto sirve el voto para designar el jefe del Ejecutivo: en las Monarquías, naturalmente, se sustrae al voto el jefe del Estado, el Monarca,—hereditario,— y además, todos ó parte de los miembros de alguna de las Asambleas legislativas—el Senado ó Cámara Alta.—De todas suertes, haya ó no limitaciones á la aplicación electoral del sufragio, los Estados modernos lo aplican siempre para la constitución de parte del Poder legislativo—para formar la llamada Cámara popular: nuestro Congreso de los diputados— y á la formación de muchas de las Corporaciones populares locales—sufragio que suele denominarse *administrativo*.

4. *La organización del sufragio.—La emisión del voto.*—Entraña la organización del sufragio —preocupación dominante hoy respecto del mismo,—varios problemas de gran interés, los cuales examinaremos brevemente. En primer lugar, es necesario resolver acerca de la forma de la *emisión del voto*. De dos maneras se ha resuelto la forma de emitir el voto: *pública* y *secreta*; se emite el voto *públicamente*, cuando el elector designa el elegido de modo que conste su voluntad; y *secretamente*, cuando el elector vota, sin que se sepa la decisión del voto.

Estímase este último sistema como una garantía necesaria para la independencia del elector: no es quizá el más conforme á la naturaleza del sufragio, función política, deber cívico.

5. *Formas del sufragio.*—Para valorar el voto de alguna manera, ó más bien, para atenuar los efectos políticos que implica la aplicación pura y simple del sufragio, se han ideado varias formas, todas las que rectifican el criterio democrático según la fórmula célebre: *un hombre, un voto*. De estas formas, las más importantes son: la del *voto múltiple*, la del *sufragio por clases*, y las del *directo é indirecto*. El sufragio supone sencillamente la atribución de *un voto* — de *su voto* al lector;—ahora bien, el voto múltiple implica la concesión á determinados electores de más de *un voto*: verbigracia, uno como ciudadano, otro como propietario, y otro como capacidad científica: en su virtud, el que no tiene más que un voto, vale y se cuenta en los escrutinios como *uno*, mientras que el que tiene dos ó tres, se le cuenta como *dos ó tres*. El sufragio por *clases*, consiste en agrupar los electores en *clases*—verbigracia, según las cuotas de contribución—y atribuir á cada grupo igual fuerza representativa, esto es, facultad para elegir igual número de representantes; ahora bien, como las *clases* no tienen igual número de electores—siempre son más las que menos tienen,—resultan así favoreci-

das las clases menos numerosas en el resultado definitivo de la elección: á menor número de votos igual número de elegidos. El sufragio es *directo*, cuando el elector elige de una manera inmediata y personal al representante, é *indirecto*, cuando se limita á designar á otro elector—y se llama entonces elector *de segundo grado*,—el cual puede ser el encargado de designar al representante (aplícase este procedimiento entre nosotros, verbigracia, para la elección de ciertos senadores).

6. *Distribución territorial del sufragio.*

—Como la función electoral se verifica en todo el Estado, en razón de la disposición misma de los electores—diseminados por el territorio,—es un problema de gran interés la distribución de éstos, ó mejor, la ordenación adecuada del ejercicio del sufragio en atención á la estructura geográfica de la población. Varios sistemas se han propuesto y aplicado para obtener una buena distribución de las fuerzas electorales. Por uno de ellos, la ordenación territorial se limita á dividir el territorio del Estado en distritos de una extensión media con población proporcionada, atribuyendo á cada distrito la designación de *un* representante; llámase á este sistema, de elección por colegios ó distritos *uninominales*, é implica un criterio, predominantemente aritmérico, de mayorías. Se ha acusado este sistema de empequeñecer las lu-

chas políticas del Estado nacional, haciendo imperar una política egoísta de *campanario*, y para evitar este censurable resultado, se han propuesto otras divisiones territoriales más amplias, verbigracia, formando grandes circunscripciones, que eligen varios diputados, mediante *listas de candidatos* que cada elector vota—escrutinio por *lista*,—y también se ha ideado la formación de un solo colegio en todo el territorio del Estado—colegio nacional único,—haciéndose la votación también por listas, en que habrán de figurar tantos nombres como representantes hayan de elegirse. Este sistema es racional y necesario—sin listas, claro es,—cuando se trata de elegir un Presidente de la República, por ejemplo.

7. *El sufragio y la representación adecuada de las ideas políticas.—Régimen de mayorías.—Representación de las minorías y de los elementos sociales.*—Considerado el sufragio como un medio de manifestación de las ideas y aspiraciones políticas de la sociedad, y estimándose necesario que en el Gobierno se reflejen aquéllas tan exactamente como sea posible, á través del Parlamento que por el sufragio se forme y que debiera ser *el espejo de la nación*, se ha estimado que la aplicación del sufragio, pura y simplemente, según el criterio material y matemático del voto de las mayorías numéricas, es un modo imperfecto de obtener

el resultado apetecido. En efecto, se dice, si para designar los representantes en el Parlamento se limita la ley á distribuir la función geográficamente, de suerte que resulten designados los que mayor número de votos suman, puede ocurrir que muchas aspiraciones é ideas, de minoría en el país, pero dignas de ser tomadas en cuenta, resulten sin representación alguna, entronizándose entonces un verdadero absolutismo político: por otro lado, se dice, el sufragio así practicado implica una concepción atomística de la sociedad política, que no es expresión exacta de la vida real. Para obviar todos esos inconvenientes, proclaman unos la necesidad de organizar el sufragio, de suerte que obtengan una representación las *minorías*, ó mejor, de suerte que la representación elegida resulte la expresión adecuada de las diferentes opiniones y aspiraciones de comunidad política—*representación proporcional*,—y otros proclaman á su vez la necesidad de conseguir que el sufragio exprese, no ya las aspiraciones de la masa social informe, sino las tendencias y necesidades de todos los elementos sociales organizados.

8. *Brevísima indicación de algunos sistemas de organización política del sufragio.*

—He aquí, en breves términos, algunas de las soluciones propuestas para lograr obtener, mediante el sufragio, la representación fiel de las opiniones y de

las fuerzas sociales. Una de ellas, propuesta por Víctor Considerant, consiste en conceder á cada partido organizado un número de elegidos proporcional al número de votos obtenidos en todo el territorio. Otra, propuesta por Grey y denominada sistema del *voto limitado*, consiste en conceder á cada elector el derecho de votar por un número menor del de representantes que se deben elegir—sistema vigente en nuestras circunscripciones electorales, en las que, debiendo elegirse tres ó cinco diputados, cada elector vote sólo dos ó tres, *reservándose*, se dice, el otro ó los otros puestos para *las minorías*.—Otra es la del *voto acumulado*,—de Marshall:—el elector tiene derecho á varios votos, que puede distribuir entre varios candidatos ó *acumularlos* para uno solo. Otra solución es la del sistema de la *elección por acumulación* y en el cual un candidato puede presentarse en varios distritos, sumándose los votos obtenidos en ellos y siendo elegido, si de la *acumulación* de todos resultase una cifra determinada por la ley. Stewart Mill, siguiendo á Andrae y á Hare, defiende el sistema llamado del *cociente electoral*, en virtud del cual, el elector puede votar tantos candidatos como representantes se han de elegir, pero inscribiéndolos por el orden de su preferencia: verificada la elección, se divide el número de representantes por el de votos, y se obtiene el *cociente*, es decir, el número de vo-

tos necesarios para ser elegido: desde luego se proclama tal á quien los obtiene, pero el escrutinio se hará aplicando en cada papeleta el voto al candidato preferido, en primer término, por el elector, y cuando éste hubiera obtenido el cociente, al otro, y así sucesivamente.

Para conseguir que el sufragio exprese la composición orgánica de la sociedad, se ha propuesto, verbigracia, por Prins, la distribución del mismo por corporaciones; todos los ciudadanos deben votar, pero cada uno en su corporación ó gremio. Se concibe aquí el Estado, como un conjunto de corporaciones, y se extiende á representar los intereses. Algunos estiman aceptable este sistema, siempre y cuando no se aplique como único sistema electoral, sino combinado con el sufragio individual: porque, si bien es verdad que el Estado no es sólo una suma de individuos, tampoco es un conjunto de corporaciones. Los que así piensan, estiman que, habiendo dos Cámaras en el Parlamento, la una podría recoger la representación *individual* y la otra la *corporativa*.

CAPÍTULO XXIII

Las instituciones políticas del gobierno. Régimen parlamentario y no parlamentario

1. *Caracteres generales del régimen político moderno.*—El régimen político que actualmente se aplica, á partir de la base electiva de que hablamos en los dos capítulos anteriores, y con la organización monárquica ó republicana, que por razones históricas reviste la magistratura *suprema* del Gobierno, responde de una manera general á la doctrina de la división de los poderes—véase capítulo XIV y capítulo XX,—sobre todo tal como la formulaba Montesquieu. En virtud de esto, se distribuyen las funciones del Gobierno en instituciones políticas distintas, las cuales desempeñan los poderes *legislativo, ejecutivo y judicial*. No hay, sin embargo, ninguna organización del Gobierno que sea prácticamente una expresión fiel y completa de la doctrina

de la división de los *poderes*, concebida como doctrina de la *separación de los poderes*. Ni podía ser de otra manera, á no proponerse contrariar la naturaleza misma del Estado, naturaleza profundamente orgánica, que no es posible acomodar á una concepción puramente abstracta. En efecto, aun cuando en la actividad del Estado quepa distinguir—véase capítulo XIV—distintas funciones, no es posible separar éstas de la manera que una aplicación radical de la división de los poderes exigiría. Y tan cierto es ello, que en la vida de los Gobiernos, aun cuando sea evidente la división de los poderes, no implica ésta una separación de funciones, ni menos implica una exclusiva atribución de éstos á los órganos respectivos; así ocurre, que si bien hay constituciones—verbigracia, la española de 1869—que hablan de un poder *legislativo*, de otro *ejecutivo* y de otro *judicial*, atribuyendo cada uno á un órgano determinado—verbigracia, las *Cortes*, el *Rey* y los *Tribunales*,—no es exacto: 1.º que estos órganos desempeñen exclusivamente las diversas funciones que se les atribuye, y 2.º que desempeñen sólo las referidas funciones. Las relaciones necesarias entre las distintas instituciones políticas, hacen que su acción se confunda por diversos caminos, y además, la relación incesante de las diferentes magistraturas con el Estado, modifica esencialmente la dirección de sus manifestaciones específicas.

2. *Instituciones políticas de Gobierno más importantes.*—Hechas las salvedades del número anterior, puede definirse el régimen político actual, como el que resulta de la acción combinada, según criterios diversos, de las instituciones políticas á quienes se atribuyen los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Veamos ahora cuál es la estructura de esas instituciones, para luego señalar las funciones que efectivamente desempeñan.

3. *Las Asambleas.—El Poder legislativo.*—Es corriente asignar el poder legislativo á una institución de carácter colectivo: lo más común es atribuirle á *dos* Asambleas, que en España, por ejemplo, llamamos cuerpos colegisladores. Sin embargo, se ha discutido mucho sobre la conveniencia de organizar el poder legislativo en dos Cámaras—sistema denominado *bicamaral*,—inclinándose algunos á organizarlo en una sola Cámara—sistema *unicamaral*.—Pero ya hemos dicho que lo más común es la organización de este poder en dos Cámaras, llamadas en España Congreso y Senado, en Francia Cámara de los diputados y Senado, en Inglaterra Cámara de los Comunes y Cámara de los Lores, etc. La organización de estas Cámaras responde á principios muy diferentes. Lo general es que una de ellas sea una Cámara popular, que representa al conjunto de los ciudadanos, mediante un sufragio amplio é

individual; en cambio la otra Cámara — Cámara alta suele decirse — en unas partes representa á ciertos elementos aristocráticos, — Inglaterra; — en otras á ciertos elementos corporativo-políticos, — Francia; — en otras, diversas factores corporativos, — en España, — y en otras, las entidades políticas que forman el Estado federal — verbigracia, Alemania, Estados Unidos.

4. *El Gobierno en sentido estricto.* — *El Poder ejecutivo.* — Este poder atribúyese comunemente al magistrado que representa la unidad del Estado: en las monarquías, al rey; en las repúblicas, al presidente. Pero en unas y en otras, se conceptúa que el poder ejecutivo lo forman además ciertos funcionarios que constituyen generalmente el consejo de aquel magistrado: los *Ministros*. Los ministros y el rey ó el presidente, son la institución específica del Gobierno en sentido estricto.

5. *El Poder judicial.* — No en todos los Estados se conceptúa la función judicial como un verdadero *Poder del Estado*: en algunos es una dependencia del ejecutivo; pero considérese ó no como un Poder, es corriente atribuirlo á los jueces ó tribunales, y consagrar el influjo de la opinión pública en su funcionamiento, mediante los *jurados*, es decir, ciudadanos llamados á intervenir en la decisión de determinados juicios, al lado de los magistrados profesionales.

6. *Funciones de estas instituciones políticas.*—Empezando por las Asambleas legislativas, conviene advertir: 1.º, que la función de legislar no suele ser atribución suya exclusiva: en efecto, intervienen en la misma órganos ó magistrados del Gobierno ó poder ejecutivo: éstos tienen la iniciativa legislativa, y á veces—régimen parlamentario—tercian en su discusión; por otro lado, el monarca tiene prerrogativas verdaderamente legislativas; en efecto, se le concede, muchas veces, la facultad de rechazar una ley aprobada por las Cámaras—*veto*—y de aprobarla—*sanción*:—por último, él es quien la *promulga* ó publica. El presidente de la República también tiene el veto; 2.º, que las Asambleas—sobre todo en el régimen parlamentario—tienen más funciones que la legislativa: en efecto, determinan la marcha política del Gobierno, ordenan la vida económica del Estado con la aprobación de los presupuestos, verifican é inspeccionan la marcha administrativa, mediante las preguntas é interpelaciones de los miembros del Parlamento.

Fijándonos en los órganos del Gobierno, conviene notar: 1.º, que el *jefe del Estado*—es decir, el monarca ó el presidente de la República—tiene la representación de la unidad nacional, y se conceptúa que dirige las relaciones con los demás Estados; 2.º, que además interviene en la legislación en la

forma que se acaba de indicar; 3.º, que en cierta manera de régimen político—el parlamentario,—el jefe del Estado no ejerce el poder ejecutivo, toda vez que éste se ejerce directa y efectivamente por los ministros, ó mejor, por el *Ministerio*, que constituye una institución distinta del jefe del Estado, el cual, en cambio, ejerce la llamada función *moderadora*, mediante las prerrogativas que supone la facultad de nombrar y separar á los ministros y de convocar, reunir y disolver las Cámaras ó Parlamento, y abrir, cerrar y suspender sus sesiones.

Aun cuando el poder judicial es el que resulta más determinado y específico en sus órganos, sin embargo, conviene observar que no toda la función judicial la desempeñan los llamados tribunales de justicia. Aparte de jurisdicciones privilegiadas, como la *militar*, es preciso tener en cuenta que en muchos Estados—verbigracia, Francia y España—ejercen funciones judiciales los Senados; ellos son en España los que deben juzgar á los ministros, acusados por el Congreso. Además, hay en los Estados, á veces, manifestaciones judiciales, que resuelve la *Administración*, ó mejor, el Poder ejecutivo: nos referimos á la llamada jurisdicción contencioso-administrativa, esto es, jurisdicción á la que se atribuye la solución de ciertas contiendas ó pleitos en que la Administración es parte.

7. *Régimen político que resulta del funcionamiento efectivo de las instituciones indicadas.*—Por lo que queda expuesto se comprenderá que, aun cuando hay cierta homogeneidad exterior en cuanto á la organización de las instituciones políticas más importantes de los diferentes Estados, sin embargo, su funcionamiento cambia bastante. Ahora bien, de esta diversa manera de funcionar las referidas instituciones, resultan los diversos tipos del régimen político; éstos, dejando á un lado variantes de mucho interés, pueden reducirse á los siguientes:

1.º El Gobierno ó régimen parlamentario, el cual se distingue por la importancia del Parlamento: las Cámaras en él no son meras Cámaras legislativas: tienen todas aquellas funciones que más arriba señalábamos; hay una distinción bien determinada entre el jefe del Estado y el Ministerio, el cual vive con la confianza de aquél y con el apoyo de las Cámaras, cuya dirección política lleva: los ministros asisten á las Cámaras, responden ante ellas de su gestión é intervienen en sus debates. Este régimen es compatible con la Monarquía y con la República: entraña defectos gravísimos, que no podemos estudiar aquí.

2.º El Gobierno ó régimen *no* parlamentario, que algunos llaman *representativo*; su carácter principal es la independencia del Ejecutivo ante el Parlamento.

Afecta diversas formas: *a)* la del régimen *constitucional puro*, del tipo alemán, en el cual el jefe del Estado es á la vez jefe del Ejecutivo, y no depende de las decisiones parlamentarias; *b)* la del régimen *democrático puro*, del tipo suizo, en el cual los poderes constituídos se someten al *referendum*—véase capítulo XXII, núm. 2,—y *c)* la del régimen *presidencial*, á la manera de los Estados Unidos, que se distingue por la separación de los poderes ejecutivo y legislativo—los ministros no intervienen en las discusiones de las Cámaras,—porque el ejecutivo no puede disolver las Asambleas legislativas, y porque el presidente de la República es, en efecto, el jefe del Poder ejecutivo, no siendo los ministros sino verdaderos secretarios suyos.

FIN

ÍNDICE



PÁGS.

PRELIMINAR.—Sobre la necesidad de conocer la Política.	5
CAPÍTULO PRIMERO.—Noción de la Política.	14
1. La Política como una idea vulgar.—2. Cómo suele entenderse la Política.—3. La Política como una manera de considerar el Estado.—4. Algunas definiciones de la Política.—5. La noción corriente de la Política.—6. Su definición.	
CAP. II.—La Política como ciencia.	21
1. Del conocimiento corriente al reflexivo de la Política.—2. La Política es ciencia del Estado.—3. La filosofía de la Política.—4. La Historia.—5. La ciencia filosófico-histórica del Estado.—6. Tendencia reinante en la ciencia política.—7. Las ciencias políticas particulares.	
CAP. III.—La Política práctica.—El arte político.	27
1. El hombre es un ser político.—2. El aspecto práctico de la política.—3. Cómo se <i>hace</i> política.—4. Las diversas manifestaciones de la política en la práctica.—5. El arte político.—6. Definición.—7. El hombre de Estado.	
CAP. IV.—Plan de la Política.	33
1. El objeto de este libro.—2. El plan del mismo.—3. El primer problema de la ciencia política.—4. Definición del Estado.—5. Desarrollo del plan de la política.	

	PÁGS.
CAP. V.—Lo que es el Estado.	37
1. ¿Qué es el Estado?—2. El Estado como institución de dominación.—3. El concepto materialista del Estado.—4. El Estado se confunde con el Gobierno.—5. Definición del Estado.	
CAP. VI.—Fundamento y origen del Estado.	43
1. Fundamento y origen del Estado.—2. Doctrinas sobre el origen del Estado. La doctrina teológica.—4. Doctrina del contrato social.—5. Doctrina histórica ó positiva.—6. Conclusiones más aceptables acerca del origen del Estado.	
CAP. VII.—El individuo, la persona, la sociedad y el Estado.	47
1. Estado, Sociedad y Nación.—2. Sociedad y Estado.—3. Toda sociedad tiene su Estado.—4. La persona, el individuo y el Estado.—5. Clasificación de las sociedades.—6. El Estado de las sociedades políticas.—7. Diversidad de Estados.	
CAP. VIII.—El Estado y la Nación.	53
1. Estado y Nación.—2. La Nación: doctrinas que pretenden explicarla.—3. Crítica de estas doctrinas.—4. ¿Qué es la Nación?—5. La Nación y el Estado: el Estado nacional.	
CAP. IX.—El país.—Territorio del Estado.	57
1. El país del Estado.—2. Las relaciones del Estado con el país.—3. Sus clases.—4. El país como medio físico ó natural del Estado.—5. La acción del suelo como territorio del Estado.—6. Los Estados según el suelo ó territorio en que viven.—7. La acción del Estado en el país. El territorio del Estado.	
CAP. X.—El pueblo y el Estado.	62
1. El pueblo.—2. Relaciones entre la población y el Estado.—3. Composición y distribución geográfica de la población del Estado.—4. Grado de desenvolvimiento político de una población.—5. El Estado y la Sociedad.	
CAP. XI.—La ciudadanía.—Los deberes cívicos.	67
1. La acción del Estado sobre sus miembros.—2. Resultado de la acción del Estado sobre su población. La población del Es-	

tado como la suma de sus miembros.—3. La ciudadanía como palabra que indica el carácter que el Estado imprime á sus miembros.—4. Definición del ciudadano.—5. La capacidad política.—6. El deber cívico. El *civismo*.

CAP. XII.—Misión del Estado.—«Estatismo».—Individualismo.—Anarquismo y Socialismo.—El Estado y el Derecho. 72

1. Afirmaciones generales sobre la misión del Estado. El «Estatismo» ó absolutismo del Estado. El Estado, mero instrumento del individuo.—2. Doctrinas acerca de la misión que cumple al Estado.—3. Individualismo, Anarquismo y Socialismo.—4. El Derecho como fin del Estado.

CAP. XIII.—El Poder del Estado.—La Autoridad.—La Soberanía. 79

1. Realización del fin del Estado. Actividad de éste.—2. El Poder del Estado.—3. Idea de la Autoridad.—4. Fundamento de la Autoridad.—5. La Soberanía.—6. La Soberanía en general y la Soberanía política.—7. Definición de la Soberanía política.—8. En quién reside la Soberanía. Quién la ejerce y cómo se ejerce.—9. Doctrinas principales acerca de la Soberanía política.

CAP. XIV.—Las funciones del Estado y la doctrina de la división de los poderes. 87

1. Explicación de la variedad de funciones del Estado.—2. Notión de la «función» y del «poder» del Estado.—3. Funciones del Estado.—4. Función jurídica del Estado: funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Función armónica ó de unidad política.—5. Vida de relación del Estado.—6. Función de conservación: administración del Estado.—7. Importancia política de la doctrina de la división de los poderes.

CAP. XV.—La representación política. 99

1. Cómo ejerce el Estado sus funciones.—2. La acción espontánea de la actividad del Estado.—3. La representación como manera de obrar el Estado.—4. Aspecto jurídico de la representación política.—5. Manifestación general necesaria de la repre-

sentación política. <i>La democracia directa</i> .—6. Clases especiales de la representación política.—7. Forma del Estado: representativo.	
CAP. XVI.—La organización del Estado.—La opinión pública.	106
1. El problema de la organización del Estado: base de ésta.—2. Idea de la opinión pública.—3. La opinión pública en los Estados modernos.—4. La «publicidad» como condición de la formación de la opinión pública.	
CAP. XVII.—La formación de la opinión pública.—Educación política.	110
1. Elaboración y manifestaciones de la opinión pública.—2. La educación política.—3. Enseñanza y educación para la vida política.—4. Educación política en sentido estricto.	
CAP. XVIII.—Reuniones, manifestaciones y asociaciones políticas.—La prensa y los partidos políticos.	115
1. Medios para la formación de la opinión pública y órganos de manifestación de la misma.—2. Las reuniones y manifestaciones políticas.—3. Las asociaciones políticas.—4. La prensa política.—5. Los partidos políticos.—6. El sufragio.	
CAP. XIX.—Estado y Gobierno.—Relaciones entre el Estado y el Gobierno.	123
1. Idea del Gobierno.—2. Fundamento del Gobierno.—3. Substantividad y dependencia del Gobierno.—4. Relaciones entre el Estado y el Gobierno. Armonía entre ambos.—5. Relaciones del Gobierno y del Estado. Vida anormal de aquél. Trastornos políticos. (Motines, Revoluciones, Golpes de Estado, Dictaduras.)	
CAP. XX.—Las formas de Gobierno.—La Monarquía y la República	131
1. Importancia del problema de las formas de Gobierno.—2. Idea de la forma de Gobierno.—3. Razón de la variedad de formas de Gobierno.—4. Principales clasificaciones de las formas de Gobierno.—5. La clasificación de las formas de Gobierno.—6. Monarquía y República. Valor político de estos términos.	

CAP. XXI.—Ideas generales acerca del sufragio. . . 140

1. Base general del régimen político en los Gobiernos modernos. Formas típicas de éstos.—2. El sufragio.—3. Naturaleza del sufragio como función política.—4. Extensión del sufragio.—5. Razones circunstanciales de la limitación del sufragio. Tendencia dominante.—6. Manifestaciones diversas del sufragio. El sufragio popular.

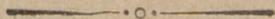
CAP. XXII.—Funciones y organización del sufragio. . 148

1. Funciones que se atribuyen al sufragio político.—2. El *referendum*.—3. La función electoral del sufragio.—4. La organización del sufragio: La emisión del voto.—5. Formas del sufragio.—6. Distribución territorial del sufragio.—7. El sufragio y la representación adecuada de las ideas políticas. Régimen de mayorías. Representación de las minorías y de los elementos sociales.—8. Brevísimas indicaciones de algunos sistemas de organización política del sufragio.

CAP. XXIII.—Las instituciones políticas de gobierno.

—Régimen parlamentario y no parlamentario. . . 157

1. Caracteres generales del régimen político moderno.—2. Instituciones políticas de gobierno más importantes.—3. Las Asambleas. El Poder legislativo.—4. El Gobierno en sentido estricto. El Poder ejecutivo.—5. El poder judicial.—6. Funciones de estas instituciones políticas.—7. Régimen político que resulta del funcionamiento efectivo de las instituciones indicadas.



MANUALES PUBLICADOS

- I.—*Química General*, por el *Dr. Luanco*, rector de la Universidad de Barcelona, profesor de Química, miembro de varias Academias científicas, laureado en Francia, etc. (Agotada.) *En prensa la 2.^a edición*.—Ptas. 1'50.
- II.—*Historia Natural*, por el *Dr. Odón de Buen*, profesor de dicha asignatura en la Universidad de Barcelona, laureado en Francia, publicista.—Ptas. 1'50.
- III.—*Física*, por el *Dr. Lozano*, profesor de esta asignatura en la Universidad de Barcelona, académico, laureado en Francia, etc.—Ptas. 1'50.
- IV.—*Geometría General*, por el *doctor Mundi*, profesor de la misma asignatura en la Universidad de Barcelona, vicepresidente de la Academia de Ciencias de esta ciudad, laureado en Francia.—Ptas. 1'50.

- V.—*Química orgánica*, por el *doctor R. Carracido*, profesor en la Universidad Central, académico de la de Ciencias exactas, físicas y naturales, consejero de Instrucción Pública, etc.—Ptas. 1'50.
- VI.—*La guerra moderna*, por *D. Mariano Rubió y Bellvé*, comandante de Ingenieros, publicista, etc.—Ptas. 1'50.
- VII.—*Mineralogía*, por el *Dr. S. Calderón*, profesor en la Universidad Central, académico correspondiente de la de Ciencias.—Ptas. 1'50.
- VIII.—*Ciencia Política*, por el *Dr. Adolfo Posada*, catedrático de la Universidad de Oviedo.—Ptas. 1'50.
- IX.—*Economía Política*, por el *Dr. José M. Piernas y Hurtado*, catedrático de Hacienda Pública en la Universidad Central, académico, ex-inspector general de enseñanza, etc.—Ptas. 1'50.



SOCIOLOGÍA CONTEMPORÁNEA

POR

D. ADOLFO POSADA

Profesor en la Universidad de Oviedo

Jefe de la Sección de Legislación y Bibliografía

EN EL

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES

Volumen XLVI de la colección MANUALES SOLER

El Manual del Sr. Posada, sobre Sociología contemporánea, es, en primer término, un resumen crítico, que puede estimarse completísimo, del estado actual de los problemas capitales de la nueva ciencia. Trátase en él, tomando como base las publicaciones más recientes, del origen de la Sociología, de la filosofía de las ciencias sociales, de la cuestión hoy discutidísima de las relaciones de la Sociología con las ciencias sociales particulares, de la doctrina del fenómeno superorgánico, etc., etc. Además, se comprende en este Manual una detenida exposición, hecha según las mejores fuentes, de la doctrina sociológica contemporánea y del movimiento más reciente de la sociología científica. Puede asegurarse que ni una sola de las manifestaciones interesantes de ésta, desde los fundadores de la misma, como Comte y Spenser ó Schäffle, hasta sus representantes actuales en todos los países, como por ejemplo, Tarde, Durkheim, Worms, Roberty, Squillace, Simmel, Giddings, Ward, Brandfort, Giner, Azcárate, etc., etc., deja de ser examinada en el Manual de Sociología contemporánea. Su lectura puede considerarse utilísima para enterarse rápidamente del estado presente de las investigaciones sociológicas, y de sus resultados más importantes.

Su precio, **1'50 pesetas.**

VALOR SOCIAL DE LEYES Y AUTORIDADES

POR

D. PEDRO DORADO MONTERO

Catedrático en la Universidad de Salamanca

Volumen XXXVIII de la colección MANUALES SOLER

En este libro se discute científicamente uno de los problemas de mayor importancia en el día de hoy, á saber: el de la posible supresión de las leyes y las autoridades, sin que por dicha supresión se resienta la vida social ordenada; sino, antes bien, todo lo contrario. Como es sabido, semejante forma de vida social constituye la acracia, ideal de los libertarios ó anarquistas, cuyas doctrinas y aspiraciones prácticas preocupan, con razón, á la hora que corre, á todo pensador, y no pueden menos de ser tomadas en cuenta por los estudiosos.

El autor de la presente obra, D. Pedro Dorado, profesor en la Universidad de Salamanca, examina la cuestión con la competencia y serenidad científicas que el asunto requiere, tratándole bajo todos los posibles aspectos de consideración. Lo mismo que en los demás trabajos del Sr. Dorado, resplandece en éste una grandísima claridad y una notable sencillez; de manera que aun las personas menos familiarizadas con los estudios sociológicos y jurídicos pueden leerlo sin dificultad técnica de ninguna clase, y consiguientemente sin el menor tropiezo.

Su precio, **1'50 pesetas.**

¿Cómo viven los animales?

*Consúltese la monumental obra del eminente
sabio, ilustre viajero é incomparable zoólogo*

— *Dr. A. E. Brehm* —

La Vida de los Animales

1,648 riquísimos grabados

193 láminas en colores

6 voluminosos tomos formando un conjunto de

4,114 páginas en folio

No dudamos en calificar de **notabilidad editorial** esta espléndida edición monumental de la obra de **Brehm**, única en España. Los sabios naturalistas y los exploradores más distinguidos se apresuraron á saludar la segunda edición de **LA VIDA DE LOS ANIMALES** como un acontecimiento sorprendente; quién la llama **notabilísima** y dice que es un verdadero tesoro; quién la señala como **la obra de mayor mérito hasta ahora conocida, destinada á popularizar los estudios de la Zoología**; quién la encuentra **admirable** en todas sus partes, ó bien tan excelente, que no admite comparación por su mérito científico, literario y artístico; quien la declara el libro más popular y utilísimo en materia de ciencias naturales, ó la considera **bajo todos conceptos única** en su clase; quién la proclama «el

mejor, sin disputa alguna, de todos los tratados de Zoología de todas las naciones, de todos los países, de todos los tiempos y de todas las lenguas», y quién, por último, la define «monumento de verdades naturales, libro tan ameno como instructivo para el profano, y manantial de goces y solaz intelectual para los iniciados en estos estudios», después de reconocerla como un **hallazgo de tesoros inestimables**.

En estos ó parecidos términos se expresan los primeros naturalistas de Europa.

Deseosa esta **Casa Editorial** de popularizar los conocimientos en todos los ramos del humano saber y de que la adquisición de estos conocimientos sea patrimonio de todas las clases sociales, aun para aquellas que, siendo aficionadas al estudio, no se hallan en condiciones de adquirir al contado una obra de la importancia de **LA VIDA DE LOS ANIMALES**, ha organizado el servicio de **venta á plazos mensuales**, proporcionando al público el medio de poseer un caudal de conocimientos con la adquisición de una obra proclamada como la más importante, la más completa y la más económica por su perfectísima estampación, la riqueza de grabados que atesora y la multitud de láminas coloreadas que la adornan, constituyendo su totalidad un completísimo álbum descriptivo de los seres del reino animal.

Precios

Por cuadernos. 158 ptas.
Encuadrada: 6 tomos, planchas de oro, 188 »

EL SUFRAGIO

(Doctrina y práctica en los pueblos modernos)

POR EL

Dr. D. Adolfo Posada

Profesor de Derecho Político en la Universidad de Oviedo

Volumen XIII de la colección MANUALES SOLER

Este interesantísimo libro con que el distinguido publicista señor Posada ha enriquecido la Biblioteca Manuales-Soler, comprende:

1.º La noción del sufragio á partir de la idea que generalmente se forma de él, y comprendiendo, como desarrollo de la misma, el estudio del carácter representativo del sufragio y su triple aspecto como función, como derecho y como deber.

2.º Las funciones del sufragio.

3.º La capacidad electoral, que abarca todas las cuestiones que suscita la mayor ó menor extensión con que se reconoce el voto, con las diferentes soluciones del sufragio universal y restringido, y del sufragio femenino.

4.º La emisión del voto, en sus diferentes formas.

5.º La organización del sufragio; y

6.º Las garantías legales del sufragio.

Todos estos extremos que magistralmente estudia y desarrolla el señor Posada en este libro, constituyen el objeto de la obra, cuyo carácter útil y práctico la hace indispensable al público en general.

Su precio, **1'50 pesetas**

ECONOMÍA POLÍTICA

(Vocabulario de la Economía)

POR

D. J. PIERNAS Y HURTADO

Catedrático de la Universidad de Madrid

Volumen IX de la colección MANUALES SOLER

Los elogios que la prensa ha venido dispensando á esta excelente obra y los profundos conocimientos que posee el autor hacen de esta obra un libro utilísimo é indispensable para el estudio de los asuntos económicos y sociales.

He aquí el plan que establece el autor para la lectura metódica de este vocabulario:

I. *Introducción al estudio de la Economía.*—Economía.—Arte económico.—Sistemas económicos.

II. *Parte general.*—I. Fin económico.—Necesidades económicas.—Utilidad.—Servicios.—Actividad económica.—Interés personal.—Presupuesto.—Valor.—Propiedad.—Satisfacción de las necesidades.

II.—Producción.—Agentes naturales.—Tierra.—Trabajo.—Trabajador.—Obrero.—División del trabajo.—Capital.—Máquinas.—Industria.—Asociación económica.—Empresa.—Sociedad.—Sociedades cooperativas.—Producto.—Gastos de producción.—Beneficio.—Riqueza.

III.—Cambio.—Circulación.—Oferta y demanda.—Competencia.—Concurrencia.—Monopolio.—Precio.—Baratura.—Carestía.—Salidas.—Sucedáneos.—Comercio.—Mercadería.—Mercancía.—Importación.—Exportación.—Cabotaje.—Negociante.—Acaparador.—Corredor.—Póliza.—Porteadores.—Mercado.—Ferias.—Bolsa.—Docks.—Warrant.—Exposiciones industriales.—Pesas y medidas.—Vías de comunicación.—Moneda.—Ley monetaria.—Unidad monetaria.—Dinero.—Numerario.—Especies metálicas.—Crédito.—Instrumentos del crédito.—Cupón.—Emisión.—Banco.—Depósito.—Cuentas corrientes.—Descuentos.—Giro.—Arbitraje.—Agio.—Agiotaje.—Casas de liquidación.—Distribución de la riqueza.—Retribución.—Salario.—Jornal.—Destajo.—Huelga.—Jurados mixtos.—Interés de los capitales.—Alquiler.—Usura.—Dividendo.—Población.—Renta.

IV. Consumo.—Avaricia.—Disipación.—Lujo.—Ahorro.—Crisis económicas.—Pobreza.—Indigencia.—Miseria.—Pauperismo.—Limosna.

III. *Parte oficial.*—Estado.—Comunismo.—Socialismo.—Socialismo de la Cátedra.—Individualismo.—Tasa.—Gremios.—Privilegios industriales.—Balanza de Comercios.—Proteccionismo.—Libre cambio.—Arancel de Aduanas.—Tratados de comercio.—Gastos públicos.—Impuesto.—Difusión del impuesto.—Empréstitos.—Deuda pública.—Amortización.—Conversión de créditos.—Seguro.

Su precio, 1'50 pesetas.

LA LETRA DE CAMBIO

Y

DEMÁS DOCUMENTOS MERCANTILES

ASÍ DE GIRO COMO AL PORTADOR
SEGÚN LAS LEYES VIGENTES DE LA PENÍNSULA, ULTRAMAR Y FILIPINAS
CÓDIGOS DE COMERCIO EXTRANJEROS Y JURISPRUDENCIA
DEL TRIBUNAL SUPREMO
CON MODELOS Y FORMULARIOS PARA TODOS LOS CASOS Y NUMEROSAS
NOTAS ACLARATORIAS Y VARIOS Y CURIOSOS APÉNDICES

OBRA NECESARIA PARA LOS COMERCIANTES É INDUSTRIALES

POR

D. Pedro Huguet Campañá

Esta obra forma un tomo de $14 \times 22 \frac{1}{2}$ c/ de 466 páginas de nutridísima lectura, elegantemente encuadernado, y contiene las siguientes materias, desarrolladas con extensión y práctica claridad:

Generalidades.—Significado de la palabra CAMBIO.—Origen de la Letra de cambio.

Sección primera: De la forma de las Letras de cambio.
—*Sección segunda:* De los vencimientos.—*Sección tercera:* De la provisión de fondos.—*Sección cuarta:* De los endosos.—*Sección quinta:* De la presentación.—*Sección sexta:* De la aceptación.—*Sección séptima:* Del aval.—*Sección octava:* Del pago.—*Sección novena:* Del protesto.—*Sección décima:* Del recambio.—*Sección undécima:* De las acciones que pueden ejercitarse en juicio.—*Sección adicional:* De otros documentos mercantiles, Libranzas, Vales, Pagarés, Cheques, Talones, Carta orden de crédito, Billetes de Banco, Billetes de lotería.—*Sección de Jurisprudencia.*—*Apéndices.*

Precio de la obra: 8 pesetas

EL PROBLEMA OBRERO

POR

D. Pedro Dorado Montero

Mucho se ha escrito y se escribe diariamente sobre el problema obrero. Pero, sin duda alguna puede afirmarse que no hay trabajo semejante á este del Sr. Dorado, en el que, con claridad y concisión admirables y con perfecto dominio del asunto, se plantea el problema obrero, se exponen las distintas doctrinas que pretenden darle solución y se hace un recuento de las disposiciones legislativas publicadas en los varios países civilizados con el fin de ir mejorando la suerte de los trabajadores manuales.

Precio de la obra: 1 peseta

LITERATURA MILITAR

ESPAÑOLA

POR

D. Francisco Barado

Acompañada de un post-scriptum

DE

—  **D. Luis Vidart**  —

Esta obra se halla dividida en dos partes: la primera abraza la historia de la literatura militar española desde la antigüedad hasta nuestros días; la segunda, puramente preceptiva, concrétese á la aplicación profesional de los principios generales de literatura y á las reglas por que se rigen los más importantes escritos militares. Una y otra se hallan acompañadas de numerosos é interesantes fragmentos entresacados de las más selectas obras; fragmentos que constituyen, á la par que una Ontología, una que bien pudiéramos llamar historia de la Literatura y del Arte militar.

Completan el cuadro histórico-literario, una serie de noticias biográficas de los más eminentes escritores profesionales, unos ligeros apuntamientos bibliográficos relativos á los siglos xvii y xviii, y otro más detallado concerniente al siglo xix, el más completo, este último, que hasta hoy ha visto la luz.

La Literatura Militar Española

forma un bonito tomo en cuarto mayor de 742 páginas, con numerosos grabados intercalados y láminas sueltas, siendo su precio,

Encuadernado á la holandesa, 20 pts.

EDICIÓN UNIVERSITARIA

TRATADO ELEMENTAL

DE

BOTÁNICA

Tercera parte del curso completo de Historia Natural

POR EL

Dr. ODÓN DE BUEN

Catedrático en la Universidad de Barcelona y Oficial de Instrucción pública en Francia

PRIMERA EDICIÓN

Con dos mapas y profusión de grabados

Completa este Tratado el *Curso de Historia Natural*. Ofrece la novedad de ser un verdadero manual de *Biología vegetal*: están incluidas la Histología, Anatomía, Fisiología, Embriogenia y Filogenia de los vegetales; la Botánica especial, la Geografía botánica y la Historia de esta ciencia. En la Fisiología se describen las funciones celulares, las funciones orgánicas y las funciones sociales de las plantas.

Por lo demás, se inspira en el mismo criterio que los demás Tratados, atiende con preferencia á los trabajos de los naturalistas españoles y á la flora de nuestro país; sigue el procedimiento monográfico como en la Zoología, y está ilustrada profusamente con fotograbados y láminas.

Encuadernada en tela. 17 ptas.
En rústica.. . . . 15 »

ANTROPOMETRÍA

— POR —

D. Telesforo de Aranzadi

Catedrático de la Universidad de Barcelona, Miembro honorario correspondiente de la *Münchener anthropologischen Gesellschaft*, y premiado por la *Société d'Anthropologie* de París

Volumen XXXV de la Biblioteca **Manuales Soler**

Este Manual es uno de los que más han atraído la curiosidad y el interés de toda clase de personas, aun las más ajenas á estudios científicos, porque nada hay que interese más al hombre que su propio ser.

Preséntase el asunto relacionado, como está en la vida real, con algunos de los sentimientos más arraigados del ser humano, como son el interés de los padres por el desarrollo de sus hijos, el deseo de justicia, el amor propio intelectual, el sentimiento de la belleza corporal, las afinidades electivas y las preocupaciones de casta.

Tiene además el atractivo, este Manual, que se relaciona con el fecundísimo campo de la Antropología, de que forma parte la Antropometría, y á pesar de la superabundancia de cifras numéricas, no exige mayores conocimientos matemáticos que los de la primera enseñanza. Es de especial interés para Artistas, Maestros, Agentes judiciales y cuantos se preocupen del buen desarrollo del individuo y de la raza.

Precio: **1'50** pesetas.

MEDICINA DOMÉSTICA

*Guía para los primeros auxilios
en casos de enfermedades apremiantes y en los
accidentes del trabajo*

POR

D. ALFREDO OPISSO

*Ex Médico de Sanidad de la Armada y de Hospitales
Individuo de varias Academias
Premiado con dos menciones honoríficas por la Real Academia
de Medicina y Cirugía de Madrid*

Volumen XLIV de la Biblioteca MANUALES SOLER

El título de esta obra abarca sólo una parte del contenido del libro, que viene á ser una completísima guía para atender á los socorros de urgencia, así en casos de enfermedades, como de accidentes, aparte de una utilidad permanente en concepto de verdadero Manual de la enfermera.

Concebida y planeada la obra en sentido verdaderamente práctico, no vacilamos en asegurar que reúne todas las condiciones necesarias en un libro de vulgarización, lo mismo en lo referente al lenguaje y al tecnicismo que en la distribución de las materias, á cuyo objeto se ha adoptado el orden alfabético, como el más indicado para la fácil consulta de lo que se busca.

El título de **Medicina doméstica**, por otra parte, no debe interpretarse en son de medicina empírica ó casera; las prescripciones del autor están basadas en los más rigurosos principios científicos, ya que su objeto ha sido el de popularizarlos, combatiendo prácticas perniciosas y supersticiones inveteradas.

Acompañan al texto numerosos grabados, tratándose en fin, de una obra altamente recomendable á las familias.

Un tomo de más de 300 páginas, 2 pesetas

LAS PROVINCIAS DE ESPAÑA

POR EL

Dr. D. MODESTO H. VILLAESCUSA

Volumen XXXVI de la Biblioteca **MANUALES SOLER**

El estudio de la Geografía está hoy considerado como el más fundamental de los conocimientos humanos, y, en cierto sentido, como la base de todos ellos.

Precede á la obra un estudio sintético de España física y política, y describe completa y detalladamente en su aspecto físico y en el político cada provincia, que va además ilustrada con una representación gráfica de la misma en una preciosa lámina que contiene un **mapa**, el **escudo de la provincia**, los **tipos del país**, el **retrato del hombre más ilustre**, **vistas de monumentos** y **representaciones de su agricultura, industria y comercio**. Más que Manual es una obra de empeño que consta de 384 páginas de nutridísima lectura, escrita con la competencia que tiene acreditada el Dr. Villaescusa.

Su precio, **2'50 pesetas.**

HISTORIA
DE LA
Civilización Española

POR
D. RAFAEL ALTAMIRA

Catedrático de la Universidad de Oviedo

Volumen XXIX de la Biblioteca MANUALES SOLER

No podía faltar en nuestra colección un volumen dedicado á la historia de España. La ignorancia en que la mayoría de los españoles suelen estar respecto del pasado de su patria y la carencia de libros elementales escritos conforme á las últimas investigaciones, obligan á ello.

El autor ha escogido para el tema presente aquella parte de la historia que consideramos más útil estudiar y difundir. Mediante ella los lectores aprenderán dos cosas que hoy más que nunca conviene saber: en qué medida nuestro pueblo ha contribuido á la civilización del mundo, y por qué causas ha llegado á la decadencia actual; por donde habrán de deducir qué elementos de nuestra historia y de nuestra psicología precisa restaurar, y cuáles han de evitarse en lo sucesivo, para volver á ser, en mayor medida que antes, una nación culta, próspera y de espíritu amplio y fecundo.

Finalmente, á más de abarcar este libro la historia completa del siglo XIX, que respecto á su civilización no había sido tratado aún, será la mejor preparación para entender y aprovechar lecturas más extensas de historia de España. Acompañan al texto multitud de grabados.

Precio: 2 pesetas

CASA EDITORIAL

— DE —

SUCESORES DE MANUEL SOLER

Apartado en Correos 89.—BARCELONA

Biblioteca de Autores españoles y extranjeros.
Biblioteca útil y económica de Conocimientos enciclopédicos, MANUALES SOLER.
Biblioteca científico popular de Historia Natural.
Biblioteca de Grandes Poemas. Edición económica.
Biblioteca Jurídico popular española.
Obras científicas y literarias.

LITERATURA
MEDICINA É HIGIENE
CIENCIAS NATURALES Y FÍSICO QUÍMICAS
CIENCIAS SOCIALES, MORALES Y POLÍTICAS
LITERATURA Y ARTE MILITAR
HISTORIA
DERECHO Y LEGISLACIÓN
CIENCIAS EXACTAS
INDUSTRIA, AGRICULTURA Y ZOOTECNIA
GEOGRAFÍA

LECTURAS POPULARES

Revista mensual, de conocimientos útiles y bibliografía

Se reparte gratis y circula profusamente por

ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA

POSTALES-CAPRICHOS

Hemos terminado la publicación de la primera serie de postales representando caricaturas de animales. Tanto por su dibujo como por sus entonaciones, es digno preludio de las que iremos publicando sucesivamente, y que han de llamar la atención de los aficionados. Facilitamos gratis las referidas postales á quienes las soliciten.

PÍDANSE Á

SUCESORES DE MANUEL SOLER

Apartado Correos 89

BARCELONA



Aspecto de una libreria al publicarse un nuevo volumen de la famosa
Biblioteca MANUALES-SOLER



MANUALES - SOLER

El éxito cada día más creciente que sigue obteniendo la interesante **Biblioteca MANUALES-SOLER**, es una prueba evidentísima de su importancia y utilidad. Se encuentran en esta popular colección de **MANUALES-SOLER** tomos de interés lo mismo para el erudito que para el obrero estudioso, y su adquisición es conveniente á todo el mundo.

MANUALES PUBLICADOS

- 1.—**Química General**, por el Doctor Luanco. Ptas. 1'50
- 2.—**Historia Natural**, por el Doctor de Buen. Ptas. 1'50
- 3.—**Física**, por el Dr. Lozano. Ptas. 1'50
- 4.—**Geometría General**, por el Dr. Mundi. Ptas. 1'50
- 5.—**Química orgánica**, por el Doctor R. Carracido. Ptas. 1'50
- 6.—**La Guerra moderna**, por Don Mariano Rubió y Bellvé. Ptas. 1'50
- 7.—**Mineralogía**, por el Dr. S. Calderón. Ptas. 1'50
- 8.—**Ciencia Política**, por el Doctor D. Adolfo Posada. Ptas. 1'50
- 9.—**Economía Política**, por el Dr. D. José M.^a Piernas y Hurtado. Ptas. 1'50
- 10.—**Armas de Guerra**, por Don J. Génova é Iturbe. Ptas. 1'50
- 11.—**Hongos comestibles y venenosos**, por el Dr. D. Blas Lázaro é Ibiza. Ptas. 1'50
- 12.—**La Ignorancia del Derecho**, por D. J. Costa. Ptas. 1'50
- 13.—**El Sufragio** (Doctrina y práctica en los pueblos modernos), por el Dr. D. Adolfo Posada. Ptas. 1'50
- 14.—**Geología**, por D. José Macpherson. Ptas. 1'50
- 15.—**Pólvoras y Explosivos**, por D. Carlos Banús y Comas. Ptas. 1'50
- 16.—**Armas de Caza**, por D. J. Génova é Iturbe. Ptas. 1'50
- 17.—**La Guinea Española**, por D. Ricardo Beltrán y Rózpide. Ptas. 1'50
- 18.—**Meteorología**, por D. Augusto Arcimis. Ptas. 1'50
- 19.—**Análisis Químico**, por D. José Casares. Ptas. 1'50
- 20.—**Abonos Industriales**, por Don Antonio Maylín. Ptas. 1'50
- 21.—**Unidades**, por D. Carlos Banús y Comas. Ptas. 1'50
- 22.—**Química Biológica**, por el Dr. D. José R. Carracido. Ptas. 1'50
- 23.—**Bases para un nuevo Derecho Penal**, por el Dr. D. Pedro Dorado Montero. Ptas. 1'50
- 24.—**Fuerzas y Motores**, por Don Mariano Rubió y Bellvé. Ptas. 1'50
- 25.—**Gusanos parásitos en el hombre**, por el Dr. Marcelo Rivas Mateos. Ptas. 1'50
- 26.—**Fabricación del Pan**, por D. Narciso Amorós. Ptas. 2
- 27.—**Aire atmosférico**, por D. Eugenio Mascareñas y Hernández. Ptas. 1'50
- 28.—**Hidrología Médica**, por el Dr. D. H. Rodríguez Pinilla. Ptas. 1'50
- 29.—**Historia de la Civilización Española**, por D. Rafael Altamira. Ptas. 2

- 33. — Aurelio ... as. 1'50
- 34. — ... an- ... 0
- 35. — Ar ... 2
- 36. — L ... paña, ... 2'50
- 37. — J ... us- ... tas
- 38. —
- 39. — Can ... lueta.
- 40. — Arte de estudiar, por D. ... riano Rubió y Bellvé. Ptas. 1'50
- 41. — Plantas medicinales, por D. Blas Lázaro é Ibiza. Ptas. 2'50
- 42 } A. B. G del Instalador y Montador Electricista, por D. Ricardo Yesares Blanco.
- 43 } Tomo I: Instalaciones privadas. Ptas. 2'50
- Tomo II: Instalaciones centrales y Canalizaciones. Ptas. 2'50
- 44. — Medicina Doméstica, por D. A. Opisso. Ptas. 2
- 45. — Contabilidad Comercial, por D. J. P. Aymerich. Ptas. 3
- 46. — Socio-antemproránea. por ... da. Ptas. 1'50
- 47. — Higiene de Alimentos y Bebidas, por D. J. Madrid. Ptas. 1'50
- 48. — Operaciones de Bolsa, por D. J. Bertrán. Ptas. 1'50
- 49. — Higiene Industrial, por Don J. López. Ptas. 2'50
- 50. — Formularios de Correspondencia Francés-Español, por ... ca. Ptas. 2'50
- 51. — Motores de Gas, Petróleo y Aire, por D. R. Yesares Blanco. Ptas. 2'50
- 52. — Las Bebidas alcohólicas.— El Alcoholismo, por D. Antonio Piga y D. Aguado Marioni. Ptas. 1'50
- 53. — Formulario de Correspondencia Inglés-Español, por D. J. Meca Tudela. Ptas. 2'50
- 54. — Carpintería Práctica, por D. Eusebio Heras. Ptas. 2
- 55. — Instituciones de Economía Social (Cooperativas, Mutualidades y Sindicatos), por D. José Torrenbó Coder. Ptas. 2
- 56. — Prontuario del Idioma, por D. Enrique Oliver Rodríguez. Ptas. 3
- 57. — Máquinas é Instalaciones hidráulicas, por el ingeniero D. José de Igual. Ptas. 2'50
- 58. — Pedagogía Universitaria, por D. Francisco Giner de los Ríos. Ptas. 2'50
- 59. — Gallinero Práctico, por Don Carlos de Torres. Ptas. 3
- 60. — Dal Nipón (El Japón), por D. A. García. Ptas. 3
- 61. — Cultivo del Algodonero, por D. Diego de Rueda. Ptas. 2
- 62. — Galvanoplastia y Electrólisis, por D. Ricardo Yesares. Ptas. 2'50
- 63. — Educación de los niños, por D. F. Climent. Ptas. 3
- 64. — El Microscopio, por D. E. Caballero. Ptas. 1'50
- 65. — Diccionario de Argot Español, por D. L. Besses. Ptas. 2'50
- 66. — Piedras Preciosas, por Marcos J. Bertrán. Ptas. 2'50
- 67 } Manual de Mecánica Elemental, por Forner Carratalá
- 68 } Tomo I: Mecánica general. Ptas. 2
- Tomo II: Mecánica aplicada. Ptas. 2
- 69. — Los Remedios Vegetales, por Alfredo Opisso. Ptas. 2
- 70 } Las Repúblicas Hispano-americanas, por D. Emilio H. del Villar.— Dos tomos. Ptas. 5
- 71 } Ptas. 5
- 72. — Vificación Moderna, por D. Diego de Rueda y López. Ptas. 2'50