

CAPITULO V

LOS FINES DEL ESTADO

I Diversas doctrinas sobre este problema Limites de la actividad del Estado Relatividad de los fines del Estado Fines que cumple actualmente el Estado Defensa de su existencia La realizacion del derecho Actividad social del Estado Fines comunes al Estado y a las instituciones privadas La descentralizacion de servicios —II Fin supremo del Estado Justificacion de la existencia del Estado Doctrina de Aristoteles Ideas de Burgess El problema de la legitimidad de las Autoridades constituidas

CAPÍTULO V

LOS FINES DEL ESTADO

I *Diversas doctrinas sobre este problema* *Limites de la actividad del Estado* *Relatividad de los fines del Estado* *Fines que cumple actualmente el Estado* *Defensa de su existencia* *La realizacion del derecho* *Actividad social del Estado* *Fines comunes al Estado y a las instituciones privadas* *La descentralizacion de servicios* —II *Fin supremo del Estado* *Justificacion de la existencia del Estado* *Doctrina de Aristoteles* *Ideas de Burgess* *El problema de la legitimidad de las Autoridades constituidas*

I El problema de los fines del Estado aparece planteado en la literatura política desde los primeros tiempos de su historia. Ya Platon y Aristoteles se ocuparon de ello con gran detenimiento, y despues ha continuado siendo estudiado por todos los pensadores que han cultivado las ciencias políticas. Hay así una gran diversidad de doctrinas relativas a esta materia, desde los individualistas que sostienen que el Estado debe limitar su accion a defender la seguridad personal y la propiedad, es decir, a organizar la Guardia Civil, hasta los eudemonistas que defienden que el Estado debe dirigir incluso la vida privada del individuo.

La mayor parte de estas doctrinas adolecen del defecto comun a la generalidad de los Tratados políticos anteriores a nuestra epoca, que es apoyarse en especulaciones utopicas, desprovistas de base real.

Firmes en el proposito de apoyar nuestras ideas sobre un estudio empirico de los hechos, estimamos que no se pueden determinar los fines del Estado sin estudiar previamente los limites en que se mueve su actividad, y las condiciones sociales de la poblacion que lo integra. De otro modo nos expondríamos a incurrir en los mismos errores de

los tratadistas aludidos antes, asignando al Estado fines que no puede cumplir o fines que serian funestos para sus habitantes, o, por lo menos, sin interes alguno

La mas simple observacion nos muestra que el Estado no puede crear nada de lo que pertenece a la vida intima del hombre (1) La religion, las artes, la ciencia, la moralidad no podran nunca ser creadas directamente por el Estado porque representan actividades interiores del hombre El Estado solo puede establecer las condiciones exteriores favorables para que esas actividades se desenvuelvan El Estado puede proteger el culto de una religion y prohibir el culto de otras, puede favorecer la propaganda de ciertas ideas y castigar a los que publicamente las combatan, no podra conseguir nunca que un hombre mude de creencias o ideas De haber sido posible lo contrario, no hubiese podido triunfar el Cristianismo de la resistencia que le oponia el Estado antiguo, ni hubieran podido vencer las ideas democraticas al absolutismo moderno El Estado puede premiar a los artistas y a los hombres de ciencia, mas no podra inspirarlos Si fuera posible lo contrario, serian unos genios todos los artistas y sabios que gozan del favor oficial

El Estado no puede tampoco dominar la vida fisica No puede lograr por los medios que estan a su alcance que una persona determinada goce de buena salud, y llegue a una edad avanzada, solo puede favorecer indirectamente el mantenimiento de la salud publica, tomando medidas generales de higiene

El dominio esencial del Estado tiene que limitarse a aquellos hechos del mundo exterior que puedan ser realizables por una accion comun de los hombres Y los fines del Estado solo podran consistir en actos que favorezcan o contrarian las acciones comunes de los hombres, es decir, su vida solidaria

Estas ideas tan claras han sido desconocidas por muchos escritores y, lo que es mas triste, por muchos gobernantes

De lo expuesto deducimos la relatividad de los fines del Estado o, lo que es igual, la transformacion continua que han de sufrir en armonia con las modificaciones que en la Historia experimenta la vida social humana

En los tiempos antiguos, los intereses solidarios de los hombres eran muy limitados, porque la vida social humana era rudimentaria y la mision que cumplia el Estado tenia tambien que ser muy lim -

(1) Vease Jellinek, obra citada, tomo I *Los fines del Estado*

tada En los tiempos modernos, en cambio, la complejidad de la vida social es causa de que se hayan multiplicado las actividades del Estado

No se puede responder, por ello, de un modo concreto a la cuestion relativa a cuales son los fines que el Estado debe cumplir Lo unico que podemos hacer para determinar las lineas generales en que se puede resolver ese problema, es enumerar las actividades que hoy desempeña el Estado y examinar los debates planteados sobre ellas

Empezaremos por citar uno de los fines que han cumplido siempre todos los Estados de todos los tiempos, que es defender la independencia de la colectividad contra las agresiones de los enemigos exteriores Es natural que este fin sea el primordial, porque a él va unida la vida del Estado En otros tiempos este fin tenia toda la trascendencia que lleva consigo la vida de un Estado En la epoca moderna tiene aun mas importancia, porque el caracter nacional de los Estados hace que la disolucion de un Estado implique la disolucion de una nacion con todas las consecuencias funestas que esto representa para la causa de la civilizacion Los servicios que supone este fin son hoy los mas complicados y costosos de todos los que incumben al Estado moderno por el desarrollo tan portentoso alcanzado ultimamente por las ciencias de aplicacion militar Se han celebrado diversas conferencias internacionales para tratar de limitar los armamentos y hacer menos costoso este fin, pero todos esos proyectos han fracasado ruidosamente Y es que ningun Estado se puede atrever a renunciar a ningun medio de defensa en esta epoca, en que la unica garantia de su independencia esta solo en sus propias fuerzas

Otro de los fines que el Estado ha cumplido desde los tiempos mas antiguos es la organizacion de las instituciones necesarias para imponer en su vida interior la seguridad y el orden publicos Y un tercer fin que ha cumplido tambien con mas o menos extension desde los antiguos tiempos es la realizacion del derecho Hemos indicado antes que este fin ha sido compartido durante ciertas epocas por otras instituciones En la epoca actual es uno de los fines primordiales del Estado, y significa la declaracion del derecho, su interpretacion y su aplicacion

Holtzendorff y Burgess dicen que uno de los fines primordiales del Estado es la organizacion del Gobierno y de la libertad individual Pero este fin es un aspecto de los que acabamos de exponer, porque el derecho moderno, segun veremos mas adelante, se apoya sobre esas dos ideas

Hay muchos escritores que quieren limitar la accion del Estado al

cumplimiento de esos tres fines. Y ha habido una época, la del liberalismo clásico, en que el Estado tendía a limitar su actividad dentro de esos límites.

En la época presente dominan doctrinas muy distintas, y el Estado se ha encargado de otros muchos servicios. Entre ellos recordaremos todos los servicios públicos relativos a las colonias, la industria, la enseñanza, la asistencia, las comunicaciones, la agricultura, las artes, etc., y lejos de iniciarse alguna corriente que aspire a limitar la acción del Estado, domina la tendencia contraria, y es de esperar por ello que se multiplicaran en el porvenir los servicios públicos.

Al referirnos a estos nuevos servicios que cumple el Estado hemos de hacer notar algunos hechos.

En primer término, la mayor parte de estos servicios son de carácter técnico en los que el Estado no tiene que hacer uso de su poder de dominación. Esto ha dado lugar a la clasificación que algunos escritores hacen de los actos del Estado en actos de autoridad y actos de gestión, según que el Estado obra por medio de órdenes o simplemente como un particular cualquiera. La importancia alcanzada por estos actos de gestión es causa de que el Estado sea hoy, no solo un órgano de autoridad, sino al mismo tiempo algo así como un gerente de un gran número de intereses muy importantes de la colectividad.

Estos servicios de gestión, aceptando términos generalizados ya, tienen también la particularidad de que no siempre son monopolizados por el Estado. Hay un gran número de servicios, y entre ellos podemos citar los de la enseñanza, la asistencia social y las comunicaciones postales, que en muchos Estados se ejercitan al mismo tiempo por el Estado y los particulares.

Y por último, la multiplicación de estos servicios y su carácter técnico han servido de base al principio de la descentralización de servicios que cada día va ganando más terreno en todas partes.

La descentralización de servicios llamada también descentralización funcionarista, es la doctrina que aspira a que los servicios públicos de gestión sean regidos por funcionarios competentes, con una independencia garantida en el correspondiente estatuto, e inspeccionados, pero no dirigidos por los gobernantes centrales. Trata esta doctrina de librar a esos servicios de la influencia corruptora que ejercen algunos políticos influyentes, ya nombrando funcionarios ineptos, ya subordinando el funcionamiento del servicio a sus intereses particulares. El ejemplo más típico de esta clase de descentralización es la organización actual de las Universidades francesas. En España

tenemos también algunas instituciones que gozan de esta descentralización las Juntas de Puertos, el Instituto de Reformas Sociales, el Instituto Nacional de Previsión y algunas otras

No todos los servicios que modernamente se han incorporado al Estado son de gestión. Precisamente hay dos problemas que tienen hoy importancia capital en la política, que se relacionan con ciertas actividades nuevas del Estado, de carácter mixto, es decir, en los que interviene con actos de autoridad y actos de gestión.

Nos referimos a los problemas planteados por el intervencionismo y el imperialismo, a los que dedicamos los dos capítulos siguientes, porque el interés que hoy despiertan requiere que se les estudie con detenimiento

II La generalidad de los autores modernos señala como fin último del Estado el desenvolvimiento de la civilización intelectual y moral usando términos de Jellinek, o la perfección de la humanidad empleando una frase de Burgess

Al hablar los autores aludidos de ese fin último, no se refieren a ninguna actividad especial del Estado, sino a su actividad total. Tratan no de pedir un nuevo servicio público, sino de señalar el hecho de que el Estado ha sido una condición necesaria para la civilización de la humanidad y continuara siendo uno de los primeros instrumentos de la cultura

Nosotros compartimos también esa idea, que es la única que legitima la existencia del Estado. El Estado es un poder de dominación, y en este mundo nadie, llámese Emperador, Rey, Parlamento, o mayoría popular, tiene derecho a mandar a nadie, por su calidad personal, sino por la naturaleza de lo que manda

Las Autoridades que ejercen el poder del Estado mandan a los súbditos, no porque sean de una casta o una sangre distinta a las de ellos, sino porque el perfeccionamiento de la humanidad exige la existencia y la actuación de esas Autoridades

Si el Estado no fuera una condición necesaria para la civilización humana, caería por su base la idea de la autoridad pública, porque no tendría fuerza moral alguna

Podría continuar mandando el Estado, y habría ciudadanos que obedecieran sus órdenes, en virtud de los motivos que, según vimos más arriba, inducen a la obediencia. Pero el Estado carecería de autoridad moral para imponerse a los ciudadanos que intentaran separarse de su obediencia. Sería una organización brutal, una fuerza sin base ideal alguna

Mas la Historia entera nos atestigua que el Estado ha sido la base no solo de la cultura humana, sino aun de la misma vida social, confirmando estas palabras de Aristoteles que tienen un valor eterno

“Del mismo modo que el hombre cuando llega en el Estado a su perfeccion es la mejor de las criaturas, asi tambien cuando escapa a la ley y al derecho es la peor de todas las criaturas. Porque la injusticia armada es lo mas peligroso que puede existir, el hombre ha sido creado con aptitudes para la virtud y el buen sentido, pero puede facilmente emplearlas en un sentido opuesto. Y he ahi, por que si no tiene virtud es la criatura mas salvaje y mas detestable, la peor de todas desde el punto de vista de su inmoralidad y groseria. La justicia, es decir, lo opuesto a esta peligrosa injusticia, esta estrechamente ligada al Estado „

Las palabras citadas de Aristoteles, que pueden aplicarse a la mision que ha cumplido siempre el Estado en la Historia, se completan con estas otras de Burgess, que responden a ataques dirigidos recientemente a la idea del Estado

“Sobre la tierra y entre hombres no ha habido nunca ni habra libertad fuera de la organizacion del Estado. El individualismo barbaro produce la tirania y la esclavitud y no tiene nada de comun con la independencia que crea el Estado y regula la ley. La humanidad no empieza siendo libre, adquiere la libertad mediante la civilizacion. La libertad es una creacion del Estado, exactamente lo mismo que el Gobierno, y cuanto mas se eleva en civilizacion la poblacion del Estado, mas extendera el Estado el dominio de los derechos individuales y mejor cumplira con su concurso, asi los fines espirituales como materiales de la civilizacion, hasta que al fin ley y libertad lleguen a armonizarse tanto en la teoria como en la practica „

El hecho de que el Estado sea una institucion necesaria para la vida social del hombre, no justifica todos los actos de los Estados, ni obliga a los hombres a guardar reverencia a todos los actos de las Autoridades constituidas

La legitimidad del Estado significa la falta de base y la inmoralidad de todas las doctrinas anarquistas que combaten la necesidad del Estado. Pero lejos de representar la legitimidad de las Autoridades que ejerzan el poder publico, significa que esas Autoridades solo seran legitimas cuando ejerciten sus facultades para el cumplimiento de los altos fines del Estado. Por lo mismo que el Estado tiene que cumplir una mision tan elevada, las Autoridades que se apartan de ella con-

traen una responsabilidad moral mas grave que los simples particulares que faltan a sus deberes

Algunos escritores, interpretando caprichosamente la frase de San Pablo *Non est potestas nisi a Deo*, han llegado a decir que el cristianismo declaraba la legitimidad de todas las Autoridades. Pero la generalidad de los teólogos ha puesto especial cuidado en distinguir el problema del origen del poder y el del poder constituido. Todo poder, segun la doctrina católica, viene de Dios, mas no son ni han sido nombrados por Dios los gobernantes, con excepcion de los reyes de Israel (1). Y buena prueba de ello es que no se han escrito ataques mas energicos contra los reyes tiránicos que los lanzados en los libros de los teólogos católicos.

El derecho español esta impregnado de esta idea de que la autoridad solo se legitima por su conducta, desde nuestros monumentos jurídicos mas antiguos.

Al *Forum Judicum* se atribuye la siguiente frase que, sea ó no autentica, tendra siempre un gran valor porque representa las ideas dominantes en aquella epoca. *Rex eris si iecta facis, si autem non facis, non eris*. Como dice Colmeiro, este apotegma declara que, segun nuestros antepasados, no hay potestad legitima si no es justa, y el rey injusto no es rey ni puede exigir respeto a su autoridad (2).

Las Partidas recogen la misma idea cuando dicen (3) "e convino que un home fuese Emperador e que hobiese este poderio en la tierra por muchas razones. La segunda para facer fueros é leyes por que se judguen derechamente las gentes de su señorío."

Los procuradores de las Cortes de Ocaña de 1469 manifestaban al Rey que "propio es a los reyes hacer juicio e justicia e por el ejercicio de aquesta prometio Dios por boca de sus profetas a los reyes perpetuidad de su poder primero."

Los teólogos de los siglos XV y XVI aceptan el principio de la obra *De regimine principum*, atribuida a Santo Tomas, *regnum non est propter regem, sed rex propter regnum*. Y llegan a establecer la distincion tan divulgada despues entre el Rey y el tirano, llamando

(1) Migne *Patrologia Graeca* I X Joa Chrys IX pag 615 — No hay poder que no provenga de Dios. ¿Que dices? ¿que todo Principe esta nombrado por Dios? No digo eso. No hablo del Principe sino de la cosa misma. esto es del mismo poder. El que haya Príncipes y que no gobierne cada cual todas las cosas digo ser obra de la sabiduria divina. Por lo mismo no dice el Apostol. No hay Principe que no venga de Dios sino que se refiere a la cosa misma. No hay poder que no provenga de Dios.

(2) Colmeiro *Derecho político*

(3) Ley 1ª, tit II Part 2ª

Rey al Principe que inspira sus actos en los intereses publicos y tirano al que explota los intereses publicos en beneficio de su provecho particular, y proclamando al mismo tiempo el deber de los subditos de respetar y amar al Rey y desobedecer y en algunas ocasiones atacar al tirano (1)

Las Cortes de Cádiz consignaron en el art 2^o de la Constitucion de 1812 que "la Nacion no es patrimonio de ninguna familia ni persona,, y en el art 15 que "el objeto del Gobierno es la felicidad de la Nacion, puesto que el fin de toda sociedad politica no es otro que el bienestar de los individuos que la componen,, Y el derecho actual no solo se inspira en esa tendencia, sino que, ademas, trata de hacer efectiva la responsabilidad de las Autoridades que faltan a sus deberes.

(1) *Johannis Marianae Hispani C S J — De rege et regis Institutione .*