

PRÓLOGO

I

Para determinar la significación de un libro en el movimiento científico contemporáneo, forzoso es tomar como punto de partida las ideas fundamentales de los sistemas reinantes, que viene á continuar ó contradecir la nueva doctrina en el flujo y reflujo del progreso humano. Por lo que al Derecho político toca, si bien ha influido en su fondo el estacionamiento relativo del concepto general del Derecho durante el último medio siglo, han sido tan numerosas y variadas las teorías políticas contemporáneas, que no es fácil formar idea de las corrientes predominantes en esta parte de los saberes.

Si el Estado, objeto propio de la ciencia política, es el poder que define y garantiza el Derecho, el primer problema que ha de resolverse es el de fijar la noción general del Derecho mismo; y aquí empieza la más grave dificultad. Vázquez Menchaca, separó en el siglo XVI el Derecho de la Teología, dando á aquél por criterio la razón, guía de los destinos naturales del hombre. Hugo Grocio, en el XVII, le asignó como objeto la Sociedad; pero recayendo las relaciones sociales bajo el doble fuero de la Moral y del Derecho, ¿cuál es el límite que separa estas dos ciencias? Christian Thomasius, planteó la cuestión sin acertar á resolverla, al distinguir los deberes imperfectos de los perfectos; y Kant, que unía el siglo XVIII con nuestro siglo, inició la verdadera solución jurídica, subordinando el libre albedrío al imperativo categórico de la Moral y definiendo el Derecho: conjunto de condiciones por medio de las cuales la libertad de uno se coordina con la de otro según una ley general.

Quedaba así determinada la naturaleza del Derecho como ciencia de condiciones para el cumplimiento del fin humano, definidas por la razón é impuestas á la voluntad en las relaciones sociales. Pero reducidas por Kant estas condiciones á un carácter negativo, al respeto mutuo de las libertades humanas, al precepto de no hacer mal, dejaba sin explicación la mitad de las instituciones jurídicas.

Krause completó el concepto de la escuela kantiana, comprendiendo en la esfera del Derecho, no sólo las condiciones negativas, sino también las positivas necesarias al cumplimiento del fin humano, imponiendo á la voluntad, además del precepto de no hacer mal, el de hacer bien, no en la totalidad del bien humano, sino en cuanto este bien constituyere un medio para el desarrollo del fin del hombre en el individuo y en la sociedad. Y he aquí como aparece en toda su magnitud el problema contemporáneo, porque si no se determinan con precisión estas condiciones positivas que también constituyen el Derecho, y que por tanto han de ser declaradas y sancionadas por el Estado, se corre el peligro de confiscar la libertad humana, que es á su vez, después de la demostración de Kant, la primera é ineludible condición del fin moral del hombre.

II

Preciso es confesar, que las oscilaciones de la Filosofía en nuestro siglo, no han consentido que adelante gran cosa el concepto fundamental del Derecho. Al predominio de la doctrina subjetiva y personal de Kant, siguió, como preponderante en la opinión científica, la escuela hegeliana, cuyos servicios son innegables en sus fecundas aplicaciones á la Historia y á la Estética, es decir, á las manifestaciones externas del ideal, pero cuya influencia ha sido completamente estéril en la esfera del Derecho, á pesar de su excelente teoría de la voluntad jurídica considerada, por absorber la voluntad particular en la general, la personalidad del individuo en la personalidad del Estado por medio de uno como panteísmo político.

La escuela doctrinaria, reacción contra el materialismo francés del último siglo, transacción vacilante con el espiritualismo, no acertó á salir de sus incertidumbres en la esfera del Derecho: y afirmando la libertad y el orden en una conciliación empírica, estableció, como base del Estado, la máxima de que «gobernar es resistir», pero sin fijar limitaciones á esta resistencia arbitraria por indefinida.

La escuela positiva, hoy predominante, reacción natural contra los excesos del idealismo, ha conducido el pensamiento á las realidades de la vida de que se mantenía alejado; pero la insuficiencia de sus bases filosóficas se muestra en las ciencias morales con mayor claridad que en las consagradas á la naturaleza, y sus teorías jurídicas, indecisas, contradictorias, han hecho retroceder más que avanzar la noción del Derecho. Mill, Herbert Spencer y Buckle, han hecho renacer las doctrinas kantianas, reduciendo á límites negativos la acción del Derecho y del Estado; pero aunque este neo-kantismo constituya la corriente más seguida por los positivistas, no excluye otras tendencias dentro de la misma escuela y de los mismos escritores. Herbert Spencer y Luccini, se creen obligados á reconocer en el Estado la autoridad necesaria para corregir los instintos antisociales, constituyendo una función correlativa, un verdadero contrapeso de la inmoralidad que inclinaciones fatales desarrollan en la vida social. De este modo los positivistas, después de encerrar en los más estrechos linderos la acción del Derecho, vuelven á ensancharla y confundirle con la Moral, y todavía tornan á cercenar el poder del Estado hasta el punto de anularle. El mismo Herbert Spencer, partiendo de la idea de Bentham, de que las leyes y el gobierno son un mal necesario, cree que cuando la ley moral sea bastante fuerte en el seno de la sociedad, el gobierno debe desaparecer por inútil, y así se da la mano con Proudhon, que definía el Derecho como el respeto de la personalidad ajena espontáneamente sentido, principio que ha inspirado el anarquismo de una parte de los socialistas internacionales. Y no sólo por el anarquismo, sino también por la subordinación del individuo á la especie, el positivismo ontológico inspira las vagas concepciones de un socialismo naturalista.

No hemos de apuntar siquiera los sistemas fundamentales del socialismo, con tanto mayor motivo, cuanto que todas las teorías utopistas han perdido su prestigio; pero tanto el socialismo teórico como el meramente instintivo, niegan ó desconocen el concepto del Derecho, identificándole con la Moral y con la Economía Política, por la negación de la personalidad en el individuo y la fusión en un todo indistinto de la Sociedad y del Estado.

No llegan á tal extremo los socialistas llamados de cátedra; pero consintiendo la ingerencia del gobierno en los fines y funciones sociales, sin un criterio definitivo que precise la extensión de tal ingerencia, dejan en la misma incertidumbre la idea primordial del Derecho y del Estado.

Por contraposición á todas las teorías colectivas, los economistas de la escuela de Bastiat, reproduciendo el *laissez faire* de los fisiócratas, y considerando como mejor gobierno el que gobierna menos, han venido á dar en el individualismo kantiano, habiéndoles servido de puente las doctrinas de Guillermo de Humboldt. Pero sea que consideren el Estado como la organización del derecho de defensa, ó como una empresa de seguros, ó que reduzcan su acción al condicionalismo negativo, nunca pueden definir plenamente el concepto del Derecho.

Reacción contra este sentido atómico, ha sido en la esfera del Derecho político la doctrina del Estado nacional, profesada por Bluntschli. El concepto del individuo y el del Estado, aparecen en ella definidos con acierto, mediante la conciliación de la libertad con el organismo social; pero no deslinda con igual exactitud la Sociedad del Estado, y al modo de Stein, que considera á éste como el *yo*, como la conciencia de la sociedad, Bluntschli lo tiene por el alma de la Nación.

Subsiste, por tanto, en pie el problema del concepto del Derecho y de la competencia del Estado, en los términos en que los planteó Krause: están bien distinguidos los límites que separan el Individuo, la Sociedad y el Estado; los dos primeros con fin propio, el último como la institución que condiciona los medios para el cumplimiento de aquellos fines: se reconocen unánimemente como jurídicas, las condiciones dependientes de la volun-

tad puramente negativas, y en ello se encuentra la explicación de la buena acogida que ha logrado el renacimiento kantista: se conviene en la necesidad de definir y garantizar por el Estado algunas condiciones positivas del bien humano, pero ¿cuáles? Aquí está la cuestión, aquí reina aún la incertidumbre.

La escuela fundada por Krause, no ha llegado á desenvolver y completar su pensamiento: sus discípulos en Alemania y en Bélgica, vacilan á falta de un principio que les sirva de criterio para determinar estas condiciones; sus discípulos en España, inclinados á distinguir la Moral del Derecho, principalmente por el aspecto condicional que éste presenta, propenden á compenetrar una y otro; pero separando los derechos exigibles de los no exigibles, aunque no formulen la regla en que ha de fundarse esta separación, fijan la competencia del Estado en el círculo de los derechos exigibles, y así queda precisada y circunscrita la cuestión.

III

No hemos de discutir palabras: podrán los deberes no exigibles merecer ó no el nombre de derecho; nosotros creemos que el Derecho sólo abarca los deberes exigibles, y en esto estriba la importancia del problema. Aunque no constituya la coerción la esencia del Derecho, ha de considerarse como su primer atributo puesto que siendo necesarias al fin del hombre las condiciones jurídicas y dependiendo éstas de la voluntad, es preciso que el poder público las imponga, si la voluntad, negándose á prestarlas, opone obstáculos á la realización del destino humano. El individuo y la sociedad cumplen libremente su fin, sin otra coacción legítima que la del Estado; lo que importa esclarecer es el punto adonde alcanzan la iniciativa privada en el individuo y la acción espontánea de la sociedad, libres de toda traba, sin tropezar con el límite del poder, límite que sólo puede precisarse fijando las condiciones voluntarias, que en nombre del Derecho, como su órgano, declara coercibles el Estado.

Planteado de este modo el problema, es como se propone re-

sol verlo el Sr. Santamaría; y aquí es donde debo una confesión al lector. El Sr. Santamaría, que ha dado más importancia de la que tiene á algunos opúsculos míos, los cita repetidas veces en su libro, dando á conocer así la conformidad que reina en nuestras opiniones. Al defender, por tanto, sus doctrinas, declaro que soy recusable por interesado, defendiendo también las mías; pero he de añadir, que lo que en mí han sido conceptos incompletos, atisbos pasajeros, forma en el *Curso de Derecho político* un sistema completo, un conjunto orgánico que podrá ser admitido ó rechazado, pero que merece ser seriamente meditado y discutido por los nuevos puntos de vista que contiene y por las extensas aplicaciones que de ellos hace á la ciencia política.

Partiendo el Sr. Santamaría del estado actual de la Filosofía jurídica, afirma que las condiciones que como obligatorias y coercibles puede imponer el legislador á la voluntad en las relaciones sociales para armonizar el bien del individuo y el de la sociedad, son dos: una puramente negativa: no hacer mal; otra positiva: hacer bien, pero sólo el bien prometido *expresa ó tácitamente*; y á estos dos principios reduce lo que los jurisconsultos romanos llamaban preceptos del derecho.

El primero no necesita discutirse; está universalmente reconocido. La demostración del segundo, nuevo punto de vista que opone un límite inquebrantable á las pretensiones del socialismo, sin detenerse en las estériles negaciones de los individualistas, es tan clara como sencilla. «Si no se exige que las condiciones positivas, que el bien que haya de prestar la voluntad, haya sido tácita ó expresamente consentido, dice el Sr. Santamaría, será imposible la armonía social, porque entonces quedará absorbido el individuo por la especie, el hombre por la colectividad. La razón es obvia: la casa en que habito, los vestidos con que me cubro, los alimentos que me nutren, los libros que me enseñan, mis ideas, mis facultades, mi trabajo, en suma, todo lo que es mío y pende de mi voluntad, todo esto es bueno y sirve para satisfacer las necesidades de los demás; y si se acepta otra doctrina, no podría calificarse de injusticia el obligarme á desprenderme de tales bienes, á título de que otros lo necesitan y yo puedo satisfacer mis necesidades en círculo más limitado. En tanto que

cuando yo *consiento en prestar el bien*, es porque no necesito aquello de que me desprendo, ó porque lo doy en cambio de otra cosa que me produce igual utilidad, ó porque estimo que cumplo mejor mi fin particular dándolo, que conservándolo; y si el Estado me obliga á cumplir el bien prometido ó consentido, es porque con mi promesa ó consentimiento he manifestado que aquella prestación no se opone al cumplimiento de mi fin individual, y en cambio, de no realizarla, sirvo de obstáculo al fin de los demás, que con ella contaban para satisfacer sus necesidades».

Puesto que estas condiciones se imponen á la voluntad, han de traducirse en forma de reglas jurídicas, para que siendo conocidas, puedan ser ejecutadas; y el poder social organizado para la declaración del Derecho como fórmula práctica de la vida, para juzgar cuando los actos humanos se conforman ó disconforman con la regla establecida, y para emplear la fuerza material que rechace toda agresión injusta y restablezca todo derecho infringido, ese es el Estado.

Pero el Estado, verbo y potencia del Derecho, ha de organizarse también con arreglo al Derecho, bajo la ley de las condiciones jurídicas más apropiadas á su fin, y he aquí determinado el objeto particular de la Ciencia política, cuya enciclopedia, como dice el Sr. Santamaría, abarca: la *Filosofía*, es decir, el ideal de la organización fundamental del Estado; la *Historia*, forma gradual y práctica del Derecho político realizado, que en su última página escribe el Derecho vigente; la Ciencia filosófico-histórica del Derecho político, que por una parte confirma el ideal con la inducción sacada de los hechos, cada vez menos imperfectos y desarrollados en una evolución sujeta á las leyes (*Filosofía de la Historia*), y que por otra, juzga los hechos cotejándolos con el ideal para preparar su reforma (la *Nomotesia* de Emerico Amari); y por último, cierra este círculo el Arte de la política, aplicación activa de la ciencia á la vida.

El libro del Sr. Santamaría, no recorre toda la extensión de esta vasta enciclopedia. Excluye desde luego el Arte de la Política, puesto que su libro, obra propia de la enseñanza, de la severidad de la cátedra, no podía descender de la región serena de las doctrinas; pero aun en la ciencia del Derecho político, si bien

abarca todo el ideal filosófico, no contiene en la parte positiva más que su historia y su estado vigente en España. Las mismas necesidades de la enseñanza, le imponían ineludiblemente este plan y estos límites que le han obligado á no incluir en su obra la Filosofía de la Historia política, ni la crítica y reforma de las leyes positivas.

IV

La parte general ó filosófica del Derecho político, concebida en sus más altos principios, constituye en el nuevo libro un sistema armónico, tan notable por su unidad y enlace, como por la plenitud de sus doctrinas, pues que abraza, no sólo todas las que se encuentran esparcidas en las obras precedentes de las más variadas escuelas, sino algunas que aún no han sido examinadas, ó que lo han sido de un modo incompleto á la luz de la ciencia política.

El plan se desenvuelve por sí mismo, sin violencia alguna, en el orden siguiente:

- 1.^a parte. Naturaleza del Estado en su modo general de ser, en sus fines, en sus medios y en su soberanía.
- 2.^a Sus relaciones con el individuo y con la sociedad.
- 3.^a La organización política en general, y la de cada uno de los poderes públicos en particular, de donde se deduce la doctrina de las formas orgánicas y sociales del Estado.
- 4.^a Vida normal y anormal del Estado.

Veamos en una rápida ojeada, siguiendo el mismo método, el fecundo desarrollo de los principios ya apuntados, y la manera como penetran en todas las instituciones, para trabarlas y vivificarlas en una organización armónica.

V

En cuanto á lo primero, al modo general de ser del Estado, parte el Sr. Santamaría de una idea tan nueva en su expresión

como fecunda. El Estado, dice, en cuanto es poder social constituido para realizar el Derecho, sólo ha encarnado y puede encarnar en una sociedad total independiente, porque en efecto, sólo cuando al lado de los fines del individuo aparecen en vías de desarrollo todos los fines sociales, compenetrándose unos y otros con el fin general humano, es cuando pueden definirse en su conjunto las condiciones exigibles á la voluntad para que no sea obstáculo y para que preste su apoyo al cumplimiento del destino natural del hombre. Y como la familia es la primera y más humilde sociedad total humana durante las edades primitivas, el Estado apareció en la familia en las sociedades patriarcales. Más tarde, cuando subordinándose las familias á una unidad superior al través de la *gens*, de la fratria, de la tribu y de la curia, se llegó á la constitución de la Ciudad, en ella encarnó el Estado en el mundo antiguo; y Grecia y Roma dieron al Derecho del Estado el nombre que aún conserva, le llamaron político, derivándolo precisamente de *polis*, ciudad. Por último, cuando al través de las sociedades regionales que había engendrado en la Edad Media el feudalismo, se llega en los tiempos modernos á la formación de las Nacionalidades, en ellas se constituye el Estado en que aún vivimos, que por eso se llama Estado nacional; y como el desarrollo de las ciencias y de las artes, la posesión cada día más completa que el hombre toma de la tierra y la facilidad de comunicaciones que estrecha más y más las distancias, van permitiendo á los pueblos agruparse y tal vez fundirse en fines comunes, irán constituyéndose unidades superiores de cultura, en que pueda encarnar el Estado del Porvenir. Ya empiezan á ser internacionales algunas instituciones jurídicas, como la propiedad literaria; ya se piden leyes mercantiles universales; y sobre todo, ya se presienten los Estados que han de formar, federándose, las grandes razas de Europa, la greco-latina, la germánica y la eslava, cuyo número y composición providencial, sin llegar á la unidad que aún consideramos imposible, sin tocar en la dualidad que engendraría inevitables luchas, constituiría un equilibrio más sólido y más favorable á la paz que el artificial é inestable en que hoy viven los Estados nacionales.

Este concepto del organismo del Estado, rectifica la idea bas-

tante generalizada de que constituye Estado toda persona en cuanto realiza el Derecho. Las personas, sujetos activos y pasivos del Derecho, no lo realizan, no ejercen sus facultades, ni cumplen sus obligaciones, sino fundándose en el imperio de la regla jurídica que define y garantiza el Estado; y el Estado al constituirse como poder para formular el Derecho, no se manifiesta en las personas individuales ni en muchas de las sociales, sino sólo en sociedades totales y superiores, como dice el Sr. Santamaría, y aun así sin confundirse los dos conceptos que encarnan en un mismo órgano. Hoy se distingue perfectamente la Ciudad del Estado, con el cual se identificaba en el mundo antiguo, y por igual razón no debe desconocerse ahora la diferencia que existe entre la personalidad jurídica de la Nación y el organismo político del Estado nacional. El Sr. Santamaría separa con minucioso y profundo análisis estos conceptos para deshacer la confusión en que caen Bluntschli y otros reputados escritores, y para rectificar, como luego veremos, el error filosófico é histórico que sirve de base al federalismo contemporáneo.

Estos precedentes abren y explican la doctrina de los fines del Estado. No se desconoce ya por nadie, que su fin esencial y permanente es la realización del Derecho; pero en cuanto á los fines llamados históricos, tutelares ó sociales, no hay acuerdo en el criterio para determinarlos ni en la extensión con que deben desenvolverse. Si se precisan y esclarecen en el libro que vamos examinando, es porque se apoya en un concepto superior de las instituciones nacionales y de las leyes generales biológicas aplicadas á la sociedad.

La Nación es una sociedad total, hemos convenido en ello; pero ha de cumplir todos sus fines con el carácter que le es propio, con el modo de ser particular que le imprimen la naturaleza y el espíritu, las condiciones climatológicas del territorio, las cualidades físicas y morales de la raza unificada por origen ó por compenetración, para constituir la particular índole de la unidad nacional, que arraiga en el sentimiento público y se manifiesta en el idioma, porque como dice el Sr. Santamaría citando á Fichte: si el estilo es el hombre, el idioma es la Nación.

Deben, por tanto, desarrollarse en la Nación con propio colo-

ruido los fines generales del hombre, la Ciencia y el Arte, la Religión, la Moral y el trabajo económico, bien se cumplan por instituciones aisladas que espontáneamente se armonicen, bien lleguen á concertarse estas instituciones en una unidad representativa superior, que aún no se ha manifestado en la vida social, pero que debe manifestarse algún día y constituirá la personalidad jurídica de la Nación con independencia del Estado. Entre tanto sean cualesquiera las causas de esta imperfección de desarrollo, las instituciones nacionales no alcanzan á cumplir todos los fines de la vida; la Nación, como sociedad total y en cuanto es una persona social hoy imperfecta, por el hecho de su existencia, *tiene derecho* á que se cumplan total y orgánicamente, y el Estado, en el desempeño de su misión jurídica, obliga á que contribuyan á realizarlos todos los miembros de la sociedad nacional. El derecho, pues, dice el Sr. Santamaría, es el lazo de unidad sintética entre los fines permanentes del Estado, que ya pueden llamarse fines *políticos*, y entre los históricos, transitorios ó tutelares, que deben denominarse *nacionales*; y el Derecho contiene además la ley de su evolución, porque mientras los fines políticos, la declaración y mantenimiento de la regla jurídica, son siempre los mismos y han de realizarse en igual forma, los fines históricos deben ejercerse en la forma progresiva que exige una verdadera tutela jurídica, es decir, que el Estado sólo ha de hacer lo que las instituciones libres nacionales no puedan cumplir por sí, y ha de procurar que se desarrollen y fortifiquen éstas en la saludable atmósfera de la libertad individual y social, para abdicar su poder tutelar el día en que emancipadas cumplan por sí con medios propios sus fines.

Un ejemplo, arrancado ya del Derecho positivo, sirve al señor Santamaría para esclarecer esta doctrina. Fin *nacional* dice, no político, es la Beneficencia; y mientras las instituciones privadas se consagran al alivio de las miserias físicas y morales que afligen á la humanidad, el Estado se limita á cumplir su misión permanente, manteniendo el derecho del individuo y el de la sociedad; pero como las instituciones nacionales de beneficencia particular no alcanzan á llenar su objeto, el Estado toma á su cargo una parte de este fin social, y lo realiza por medio de

sus funcionarios, con los recursos de la Hacienda, organizando, en suma, la beneficencia pública, hasta que la extensión de la privada haga innecesaria su obra. Esa es la ley general de la vida en todos los seres; en los más imperfectos, unos mismos órganos sirven para el desempeño de varias funciones; en los más perfectos, cada función tiene un órgano propio; á medida que la humanidad se perfeccione, el Estado dejará de desempeñar las funciones de la Nación.

De la doctrina de los fines del Estado se desprende la de sus medios, porque necesariamente han de ser éstos proporcionales á aquéllos; y puesto que quedan distinguidos los fines nacionales de los políticos, hay que distinguir también los medios del Estado de los medios de la Nación, sin confundir en unos ni en otros los personales con los materiales y dividiendo los personales en servicios voluntarios y obligatorios. Estas clasificaciones, aparentemente teóricas, son al cabo de grande utilidad práctica; están concebidas bajo un punto de vista lógico, pero están *replanteadas*, si puede emplearse la palabra, ante las realidades de la Administración pública, cuyas funciones se esclarecen con nueva luz á la de estas ideas y de otra división, que aunque no desenvuelta, pero sí indicada en el libro, queremos apuntar ligeramente. Encargado el Poder administrativo de los fines y medios del Estado, que á veces se enlazan y confunden, ha de ejercer necesariamente funciones finales, funciones condicionales y funciones mixtas. Sobre esta distinción y las que llevamos referidas, viene el Sr. Santamaría desarrollando en la cátedra, ya que hasta ahora no lo ha hecho por medio de la imprenta, un plan tan nuevo como completo y sistemático del Derecho administrativo, natural consecuencia de sus principios políticos.

De funciones públicas hemos hablado casi sin querer; y en efecto, la aplicación de los medios á los fines del Estado, obra son de su actividad, funciones son de su poder.

El poder es esencialmente uno: lo que más tarde, para conformarnos con el uso, llamaremos poderes del Estado, no son más que funciones del poder. La potestad pública no se concibe, si el Estado no piensa, quiere y obra con independencia; y esta potestad entera é independiente, es la soberanía, que según Kant,

citado por el Sr. Santamaría, ha de ser irreprochable en sus leyes, inapelable en sus fallos, irresistible en sus mandatos. ¿Pero cuál es el origen de la soberanía? Dios, contesta el Apóstol, advirtiendo Santo Tomás, que San Pablo habla de la potestad en general, no del príncipe en particular; y el Sr. Santamaría, comentando uno y otro, reconoce la verdad filosófica de esta doctrina, puesto que Dios es el verbo del Derecho, ideal absoluto de la justicia; y en cuanto el Estado se constituye como órgano del Derecho, radica en él la soberanía.

Dios, sin embargo, no trasmite directamente el poder á clase, familia ni persona determinada, como quieren la escuela ultramontana entre los católicos y la autoritaria del hebreo Stahl entre los protestantes, que no es del todo extraña á las últimas corrientes de aquélla. Inhereute el poder al Estado, hoy nacional, teniendo como el Derecho por criterio la razón, corresponde á todos los miembros de la Nación, al pueblo, si por él se entiende todas las clases sociales, no si con este nombre se quiere significar el cuarto estado con exclusión de los demás. Esa es la soberanía constituyente, y de aquí deduce el Sr. Santamaría más adelante, dos consecuencias dignas de atención: la primera, que los poderes de hecho, las soberanías constituidas, no tienen legitimidad, sino en cuanto representan la constituyente de la Nación, mediante el consentimiento expreso ó tácito; la segunda, que siendo el criterio del Estado la razón, y pudiendo equivocarse la mayoría del pueblo al definir por sí ó por sus representantes la justicia, ni debe imponerse á las minorías, negándoles representación en el poder, ni sus leyes dignas de todo respeto en la vida práctica, merecen filosóficamente otro concepto que el de expresión provisional é histórica de los ideales del Derecho.

VI

Planteado el concepto general del Estado, no es difícil señalar las relaciones que le ligan con el individuo y con la sociedad. Veámoslas en su conjunto como las presenta el *Curso de Derecho político*. El individuo tiene derechos como tal, como persona

jurídica, para el cumplimiento de sus fines; los tiene también como miembro del Estado, como parte atómica de la soberanía, y precisando esta distinción, se da á los primeros el nombre de individuales y á los segundos el de políticos, reconociendo en algunos el carácter de mixtos, por su doble naturaleza. Los individuales son por su esencia civiles y así lo escribe el Código civil portugués, pero su garantía pertenece al Derecho público, y á éste corresponden exclusivamente los políticos.

¿Qué piensa el Sr. Santamaría sobre la debatida cuestión de los derechos ilegislables, ó como ahora vuelve á decirse, de la autonomía del individuo? Cree y con razón, que lo mismo los individuales que los políticos, no puede limitarlos arbitrariamente el Estado, pero que á éste toca declarar el límite que encuentran en el derecho ajeno. La autonomía del individuo, es ante todo esencialmente moral, es el derecho que tiene de cumplir libremente su deber, y ni en la determinación de su fin, ni en el desarrollo de su vocación, de sus facultades, puede ingerirse el poder público, sino definiendo ó garantizando el derecho de otros individuos ó el de la sociedad, bien consista en el respeto puramente negativo, en no hacer mal, ó en realizar el bien prometido. Si esto es considerarlos legislables, queda trazado el círculo que no ha de pasar el legislador. Si es tenerlos por ilegislables, lo son en buen hora, como son inalienables é imprescriptibles. Estos atributos tienen la seguridad personal y la libertad, derechos que el individuo goza por el hecho de ser hombre, pero los tienen también el derecho de elegir y de ser elegido para los cargos públicos, el *jus honorum* y *jus suffragii*, como decían los romanos, que el hombre posee por el hecho de ser ciudadano; porque el Sr. Santamaría, fijando bien la noción de los deberes y aun de las obligaciones exigibles para con el Estado, considera los derechos políticos como condiciones para el cumplimiento de tales deberes, y bajo este concepto los sustrae á la arbitrariedad del poder á que los someten las teorías del pacto social y cuantas fundan el Derecho en la voluntad humana.

De las libertades individuales que examina el *Curso de Derecho político*, sólo haremos mención de la religiosa, cuyo origen busca en los principios inmutables y universales de justicia, los

cuales exigen la libertad de las sectas disidentes en los países católicos para que el catolicismo goce igual libertad en las naciones más importantes de Europa y de América. Así proclamaba Lactancio, citado por el Sr. Santamaría, que nada hay tan voluntario como la religión, y esta doctrina era entonces, en el Imperio romano, que fundaba el orden político sobre el Dios César mucho más peligrosa para el Estado que puede serlo hoy, después que el Cristianismo ha separado la Religión del Derecho.

De los derechos políticos es notable la teoría del sufragio, un tanto obscurecida en estos tiempos por los que lo limitan como concesión del poder, ó los que sólo lo consideran como función pública. Es primeramente derecho, dice el Sr. Santamaría, porque todo hombre lo tiene, como miembro del Estado, para intervenir en la representación que constituye el poder; pero su ejercicio es función pública y personal que requiere por tanto condiciones de capacidad; y en este concepto se niega al menor, hoy á la mujer, á quien queda en cambio el imperio en la familia y en los salones, cuya influencia es y debe ser cada día mayor en la vida política; y de igual modo debe negarse á los que por carecer de la instrucción primaria, no tienen condiciones para ejercer por sí tal derecho, sin que esto envuelva menoscabo del sufragio universal, desde que el Estado ofrece gratuitamente la primera enseñanza y la declara obligatoria.

La doctrina de las relaciones del Estado con la sociedad, es una de las que mayor novedad ofrecen en el *Curso de Derecho político*, de las que mejor demuestran la fecundidad y exactitud de los principios jurídicos en que se apoya.

La sociedad es esencial al hombre, pero la asociación es en su fin y modos voluntaria. Hay más aún: por caso excepcional alguna vez renuncia el individuo á la sociedad, como lo prueban los ejemplos de aislamiento místico en muchas religiones. De este fundamento voluntario, deduce lógicamente el Sr. Santamaría la acción del poder público sobre los organismos sociales.

Empieza por un análisis hasta ahora no practicado de las diversas formas de la asociación, y según su naturaleza va aplicándoles la autoridad del Estado y el criterio del Derecho. Lla-

ma sociedad de primer grado á la que resulta de la mera coexistencia, de la convivencia social, en que los individuos aparecen juntos, pero sin unirse en un fin común, aunque dispuestos á ayudarse como hombres cuando la necesidad lo exija. En este caso, el Estado se limita á imponer á cada individuo la obligación negativa de respetar á los demás; y como obligación positiva, sólo formula la que nace del consentimiento tácito derivado de la coexistencia social: el socorro accidental á una necesidad urgente que podemos remediar sin riesgo ni perjuicio. El que encuentra, por ejemplo, un recién nacido expósito, debe llevarlo á la casa-cuna ó presentarlo á la autoridad. Si no quiere sufrir obligaciones de este género, que se encierre en su casa donde sólo se asociará con las personas que quiera, bajo la ley que le plazca.

Llama el Sr. Santamaría sociedad de segundo grado, al régimen que los economistas denominan de cooperación (no las cooperaciones obreras) que se aplica al trabajo y á todos los órdenes de la vida. Según este régimen, cada hombre se dedica á un fin, á un objeto, á la elaboración de un solo producto; y esta división espontánea de fines y trabajos, se concierta en una armonía superior, mediante el cambio de productos y servicios, mediante el contrato, asociación de tercer grado en un objeto determinado, no en un fin común permanente. En este caso, el Estado se limita á hacer cumplir las obligaciones jurídicas que del contrato nacen.

Asociación inorgánica, dice con acierto el Sr. Santamaría, es la de cuarto grado. Ejemplo de ella es la mercantil colectiva, en que se ponen en común bienes y servicios para un fin durable; pero sin que haya en ella órganos desarrollados en juntas directivas, consejos ni reglamentos. Cuando estos órganos de representación ó de funciones especiales se desarrollan, se ha llegado á la sociedad de quinto grado, á la orgánica. En estos dos últimos modos, la sociedad, constituida por la permanencia del fin, alcanza personalidad jurídica y el Estado tiene el derecho de reconocerla, de registrarla (como registra el nacimiento de un niño), si se propone un fin humano; de desconocerla si no se concierta con la moral, aunque no quebrante el Derecho; y si lo quebranta,

de reprimirla y castigarla. Ya se comprende que el Estado no declara personalidad á las sociedades, cuyos fines ignora. En cuanto al régimen interno, se limita á garantizar el Derecho, cuya ley es el contrato.

Las sociedades, como personas jurídicas frente al Estado, tienen derechos análogos á los individuales; como la inviolabilidad del domicilio, derechos políticos como la representación por clases, derechos mixtos como el de petición.

No necesitamos repetir lo que hemos dicho de la acción tutelar del Estado sobre las sociedades que se proponen fines humanos, cuando no tienen organización ni medios para llenarlos cumplidamente, como hoy sucede en punto á la ciencia, al arte, á la beneficencia. Pero aun en el fin económico que la sociedad cumple por sí sola, advierte el nuevo libro que lo hace en la forma espontánea é inorgánica de la cooperación, merced al atomismo individualista que ha quedado imperando una vez rotas las corporaciones autoritarias de la Edad Media. Pero el progreso económico requiere la constitución de sociedades reflexivas y orgánicas, de los gremios, restablecidos como asociaciones *libres*, y así se llegará por medio de ellos á los sindicatos generales de producción y de consumo, verdadera personalidad económica nacional.

Estas prudentes doctrinas hacen justicia por igual del individualismo, que llegando á reconocer el derecho de asociación, no formula el concepto de la sociedad orgánica, y del socialismo en todas sus formas; en la que considera la sociedad como un hecho fatal é instintivo, midiendo la especie humana con el nivel de las especies animales, como hace el positivismo ontológico; en la forma del socialismo utópico, y aun en la del socialismo gubernamental.

Una consideración particular se hace en el *Curso de Derecho político* acerca de la Iglesia, como sociedad para el fin religioso, en sus relaciones con el Estado. En virtud de esta doctrina, se rechazan con igual energía las ingerencias eclesiásticas de un regalismo anticuado y las pretensiones del nuevo ultramontanismo más impotente que el antiguo, y se afirma la independencia de las dos potestades, no para separarlas como propende á

hacerlo la famosa fórmula de *Chiesa libera in libero Stato*, sino para reconocer la armonía que entre el Estado libre y la Iglesia libre establece el enlace necesario del fin natural y del destino sobrenatural del hombre.

VII

La teoría de la organización del Estado se halla subordinada al principio general de la representación política, que ha recibido gran desarrollo y nuevos esclarecimientos en el libro que vamos examinando.

Parte este principio de la distinción del Estado en oficial y no oficial, que con profunda exactitud ha marcado el Sr. Giner de los Ríos, en cuyo concepto forman el Estado no oficial todos los miembros del Estado; mas como éstos no pueden ejercer colectivamente las múltiples funciones de la vida política, en su nombre las ejercen los que desempeñan *oficios* y cargos públicos, quienes en su conjunto constituyen el Estado oficial.

Dedúcense de aquí numerosas consecuencias, de las que hemos de apuntar las más importantes. Puesto que el Estado oficial no es más que una representación, claro es que su poder no es arbitrario ni absoluto, sino que debe conformarse con las indicaciones de la opinión, medio por el que coopera al ejercicio de todos los poderes el Estado total; y si en uno y otro Estado surgen conflictos, ya se deja comprender la altísima misión que resolviéndolos ejerce el Poder armónico. Siendo la representación eco del Estado total, ha de considerarse el representante no como órgano de sus electores, sino de todos los miembros del Estado, de los que le han elegido, de los que no han usado del sufragio, de los que ni aun tienen este derecho. Queda así condenado el mandato imperativo, que ofrece además otros inconvenientes y dificultades prácticas. El mandato imperativo, dice bien el Sr. Santamaría, hace inútil la discusión y aun el Parlamento; serían preferibles á él los plebiscitos, pero esto que ahora se llama el gobierno del pueblo por el pueblo, es imposible en el presente Estado nacio-

nal por su vasta extensión, y sólo sería realizable retrocediendo á la Ciudad antigua.

Encarnado el Estado en una sociedad total, hoy la Nación, y siendo preciso distinguir en ella las personas individuales y sociales como miembros activos del Estado total, se comprende bien que la representación en todos los órdenes de la vida pública debe ser individual y social.

La primera para ser completa, no ha de buscarse, como hasta hace poco tiempo se pensaba, exclusivamente en la voluntad de la mayoría; sino que debe reflejar la opinión de la mayoría, de la minoría y de las más pequeñas agrupaciones individuales, para que con exacta proporción retrate en las discusiones y en el voto todos los pareceres que se agitan en el Estado no oficial.

Muchos medios se han ideado para alcanzarlo, pero aunque algo se vaya adelantando con ellos en la teoría y aun en la práctica de algún país afortunado, como Dinamarca, estamos aún harto distantes de la perfección apetecida. El *Curso de Derecho político*, va examinando uno por uno los sistemas propuestos desde el *voto restringido* hasta los *coeficientes electorales*, pasando por el régimen de *cociente* y de *doble cociente* en todas sus manifestaciones. La representación resultaría más exacta si fuera posible la unidad del colegio en la Nación. Reconociéndolo así precisamente en estos mismos días Mr. Girardin, con el talento semi-práctico, semi-paradójico que le distingue, ha propuesto en Francia la representación proporcional, con la unidad de colegio; pero la verdad es que no ha podido superar las dificultades que se oponen al planteamiento de la última.

La representación *social*, para corresponder á su objeto, ha de constituirse por gremios y clases; por gremios, como órganos sociales de los fines humanos; por clases, correspondientes á las categorías que en el orden económico producen el capital y el trabajo, porque si el Estado no es una sociedad para los bienes, como ya decía Aristóteles, puesto que su misión principal es realizar el Derecho, no pueden desconocerse sus funciones económicas, y para éstas ha de tenerse en cuenta lo que significa la riqueza. Los gremios y clases con sus diversas categorías, pueden llegar, según dice el Sr. Santamaría, á realizar la idea de Lorimer

á representar la nación dinámicamente como asociación de fuerzas individuales de valor desigual.

Un capítulo sobre procedimiento electoral, cierra en el *Curso* el tratado de representación. Interesante por las cuestiones que trata y medios que propone para asegurar la verdad del sufragio, no puede tener aquí por sus detalles una exposición ni aun sumaria.

Descendiendo ahora del concepto general de la organización política á los órganos de determinadas funciones, á los poderes especiales, veamos qué piensa el Sr. Santamaría acerca del primero de ellos, del poder legislativo, especialmente acerca de la unidad ó dualidad de las Cámaras que han de ejercerlo. La evolución lógica de su principio fundamental del Derecho le conduce á la teoría bi-cameral, desenvolviendo bajo nuevos puntos de vista las doctrinas de Ahrens, de Laveleye y de Mailfer; las dos Cámaras deben corresponder en su concepto á los dos orígenes de la representación política. Siendo el Congreso obra de la representación individual, y el Senado expresión de los órganos sociales de la Nación, delegación de los gremios y clases, el fin del individuo y de la sociedad tendrán por igual la influencia que les corresponde al definirse el Derecho (*). Este principio abarca en sí lo que tenían de fundadas las teorías de la doble discusión, del equilibrio mecánico y aun de la representación aristocrática en que hasta ahora se apoyaban los partidarios del Senado, que aceptan ya escritores avanzados de la democracia.

(*) Aun en este punto en que las doctrinas del Sr. Santamaría parecen diversas de las que profeso, estamos en el fondo de acuerdo. En unos artículos publicados en la *Revista de España* en 1877, sostenía yo la aplicación de las elecciones por gremios y clases, no sólo á las dos Cámaras legislativas, sino también á las Corporaciones locales, y aun creo necesario este régimen en un período de transición, hasta que desaparezcan los inveterados vicios de que hoy adolece el sufragio. A la larga, por una serie de modificaciones progresivas, creo que debe llegarse en efecto á constituir el Congreso por la elección individual, y por gremios y clases el Senado; pero entonces, á éste ha de corresponder en primer término la discusión de los presupuestos; idea de que no se halla distante el Sr. Santamaría; y que si él acepta como derivada de su criterio filosófico, se impone también como un postulado de la Historia. La discusión de los presupuestos corresponde de derecho á quien principalmente paga el impuesto, al estado llano, á la clase media; pero esta clase media que constituía en otros siglos la Cámara progresiva, ha venido por obra del mismo progreso á ser hoy la Cámara conservadora, y en ella debe votar preferentemente los presupuestos con igual razón que le asistía para aprobar en el tercer brazo de las antiguas Cortes.

A las Cámaras que ejercen el poder legislativo corresponde, como complemento de sus funciones, la alta inspección y el juicio de responsabilidad, no sólo sobre los ministros justiciables del poder ejecutivo, sino sobre los tribunales supremos que á su vez han de exigir á sus inferiores la responsabilidad más severa, como un contrapeso necesario de la inamovilidad de la magistratura.

Y llegamos así por el enlace de las ideas al examen del poder judicial. Definiéndole el Sr. Santamaría conforme á un concepto de Hegel, para marcar bien sus diferencias del ejecutivo y del legislativo, se considera como encargado de *declarar* el Derecho *en concreto*, con aplicación á un caso particular; y esta definición, en apariencia meramente teórica, es de una realidad tan práctica, que la legislación procesal prohíbe en casi todos los países al Juez abstenerse de fallar, es decir, de declarar el derecho, *jus dicere*, so pretexto de silencio ú obscuridad de la ley.

Por lo demás, en cuanto á la organización de este poder, el Sr. Santamaría rompe enérgicamente con la rutina de hace siglos, y entra en las vías del verdadero progreso. Funda la separación del Magistrado y del Juez, no sólo en la distinción del hecho y del Derecho, sino en la co-participación del Estado total con el Estado oficial en todas las manifestaciones de la soberanía; de modo que á sus ojos como á los del Sr. Azcárate, á quien cita, el Jurado es efecto inmediato del *self-government*, medio de que el pueblo reine, como dice Tocqueville, ó de enseñarle que es libre según Royer-Collard, autoridades una y otra no sospechosas por sus principios políticos. Por lo tocante á los jueces de derecho, confía su nombramiento al poder armónico, no al ejecutivo; y volviendo á las grandes tradiciones de Roma y de la Edad Media, del Pretor y del Justicia en Valencia y Aragón, indica la moderna tendencia á la institución del Juez único, sin desconocer el valor que en algún caso tenga el tribunal colegiado, pues en efecto, cuando en el recurso de última alzada la declaración del Derecho se despoja de los hechos y va á servir de regla en casos análogos, necesita apoyarse, como el poder legislativo, en la discusión, en el choque de pareceres de una junta deliberante.

El poder ejecutivo, dice bien el Sr. Santamaría, ha sido el

peor definido, siendo sin embargo, en su concepto el que mejor corresponde á su nombre, porque ejecuta, porque *cumple de hecho* los fines del Estado: el fin permanente jurídico, manteniendo el orden con la policía de seguridad y la fuerza, con la coacción puesta en los casos necesarios al servicio de los demás poderes, con la garantía que en sus registros presta á las personas individuales ó sociales y á la propiedad. Y él es también quien cumple y ejecuta los fines históricos del Estado, los fines sociales que la Nación no puede llenar, haciéndolo bajo la ley jurídica de la tutela que ya hemos expuesto.

También en este poder ejerce su influencia el Estado no oficial, ya por la elección de las corporaciones populares, ya por la influencia de la opinión, mediante el régimen de la publicidad en la Administración pública.

Vínculo entre todos los poderes ó funciones del poder, es el llamado con razón armónico, porque haciendo penetrar en todos una misma vida, enlaza y armoniza la acción de todos los órganos del Estado. La doctrina que lo esclarece es nueva y una de las que más han contribuido al adelanto del Derecho político contemporáneo. Presentada por Benjamín Constant, algo más desarrollada por Stuart-Mill y por Ahrens, bajo los nombres de poder gubernamental ó regulador, ha sido propagada y nuevamente explicada entre nosotros por el Sr. Azcárate. En las antiguas repúblicas, dice éste con acierto, la unidad suprema del poder radicaba en el pueblo que la ejercía por sí; pero en las naciones modernas el principio de representación, separando el país, el Estado total de los poderes oficiales, hace necesaria una nueva función que impida su divorcio, que los armonice.

Apoyándose en las doctrinas del Sr. Azcárate y desenvolviéndolas con riguroso análisis, formula el Sr. Santamaría una teoría completa del poder armónico, y de ella se deduce para los países republicanos la superioridad de la Constitución francesa, que apoyada en las tradiciones monárquico-constitucionales, ha elevado al rango de este poder el cargo de presidente de la república, que todavía consideran los Estados Unidos solamente como centro del poder ejecutivo. Y este mismo concepto eleva y engrandece en las naciones monárquicas el poder real, justificando los

que se han llamado atributos esenciales de la monarquía, sin recelosas ingerencias en la esfera de los demás poderes.

El derecho de sanción, el famoso *veto*, es una declaración de que el poder legislativo obra en la esfera de sus funciones, porque de ella se saldrían las Cortes, si por ejemplo dictaran en un pleito una ley, que como invasión del poder judicial no debería ser ejecutada. El monarca no es hoy el primer juez de la Nación, por más que en la Edad Media fuera *el mejor alcalde el rey*; pero nombra los jueces ejerciendo el poder armónico, para que la magistratura no sea instrumento de la administración, y decide los conflictos entre la administración y la magistratura. No ejerce el poder ejecutivo, pero nombra los ministros que lo desempeñan para armonizar sus funciones con las del poder legislativo, con la mayoría de las Cámaras, y disuelve las Cortes cuando dejan de ser órgano de la opinión, para restablecer la rota armonía entre el Estado oficial y el Estado total.

Con la diversa combinación de esos órganos y de esos elementos, se constituyen las diferentes formas de gobierno que reconoce la ciencia y ha practicado la historia. Para clasificarlas esclareciendo las divisiones formuladas desde Aristóteles hasta nuestro tiempo, separa el Sr. Santamaría con criterio y nombre acertados, las formas que llama *orgánicas* y las que denomina *sociales*; las primeras derivadas de la estructura de los poderes políticos; las segundas, producto de los elementos sociales que influyen preponderantemente en el Estado. Todas ellas, para ser legítimas, han de ajustarse: en el orden ideal, al principio del *self-government*, de la soberanía del Estado; en el orden histórico, al grado de desarrollo que alcance la cultura nacional.

Aplicando esta doctrina á cada forma de gobierno y empezando por las orgánicas, se rechazan en el *Curso de Derecho político* las monarquías electivas y las absolutas, para aceptar las hereditarias representativas, cuando á ejemplo de Inglaterra, de Bélgica y de Italia, personifica el rey en virtud de la representación tácita, la soberanía del Estado. Y esta representación es el único principio que puede sustentar la legitimidad histórica en que algunos doctrinarios fundan la monarquía, porque las raíces de lo pasado, que presumen extender á lo presente, carecen de

savia, si no las vivifica de continuo el tácito asentimiento del Estado total.

Entre las repúblicas, considera el Sr. Santamaría como legítima la unitaria, por apoyarse en la base del *self-government*, si se acomoda al grado de educación política de un pueblo, pero rechaza en todo caso la federativa: en el orden histórico, porque construye la historia al revés, retrocediendo, porque habiendo sido la federación forma de progreso en las repúblicas y en las monarquías para *unir* Estados parciales, se emplea hoy para *disgregar* el Estado nacional; y en el orden filosófico, como ya hemos indicado, por el desconocimiento del valor que alcanza la autonomía personal en que pretende fundarse. La autonomía de las personas sociales, municipios, provincias ó regiones, como la del individuo, no es más que la facultad que tienen de cumplir libremente los fines humanos, mientras no quebranten el derecho ajeno; pero este límite del derecho ajeno, no lo define la persona jurídica que vive sujeta á él, sino el Estado, á menos que se sostenga que toda persona puede definir su derecho, en cuyo caso se sale ya del círculo del federalismo para tocar en la anarquía.

En cuanto á las formas sociales de gobierno, reconociendo el Sr. Santamaría con serena imparcialidad sus servicios y sus abusos en la historia, cree que todos los elementos que les dan vida pueden armonizarse, dentro del principio de la soberanía del Estado. La aristocracia, ya militar, territorial, plutocrática ó hierocrática, censurable como gobierno exclusivo y frecuentemente tiránico de una clase, considerada en el seno de la soberanía común, puede preparar por sus medios de educación excelentes hombres de Estado y formar el núcleo de los partidos conservadores. La mesocracia, tímida y egoísta, por sí sola, es quien ha traído á la política y quien mejor entiende y practica el *self-government*. La democracia, si pretende ser el *demos* de Grecia, la *plebe* de Roma, será la tiranía del cuarto estado, pero constituirá la forma más perfecta de gobierno, la más amplia, aquella en que desembocarán las demás para confundirse en una, si llama todos los elementos sociales con exacta proporción al ejercicio de los poderes políticos.

VIII

Fines, órganos y funciones, esa es la vida, porque vida tiene el Estado como todas las entidades orgánicas, vida ya normal en sana salud, ya anormal perturbada, verdaderamente patológica. Veamos esta parte, una de las que más novedad ofrecen en el libro que analizamos.

La vida política se extiende desde el nacimiento hasta la muerte de los Estados: nacimiento, bien espontáneo y oscuro, como casi todos los orígenes humanos, bien reflexivo, como la colonización ó el pacto: desarrollo y crecimiento, por las uniones reales ó personales y las confederaciones y federaciones de Estados inferiores al constituir uno superior: decadencia y muerte, ya natural efecto del agotamiento de la misión del Estado, ya prematuro término de su existencia por la disolución, la desmembración, ó la conquista; y entre el nacimiento y la muerte, la vida política se desarrolla sometida á la ley de una transformación sucesiva, armónicamente relacionada con el progreso social.

La vida normal alcanza, no sólo á los órganos oficiales del Estado, sino á cuantos elementos forman el Estado total. Los primeros, funcionan con arreglo á la Constitución consuetudinaria ó escrita. Los segundos, puesto que se refieren á la sociedad y al individuo, constituyen, como factores de la vida pública, los partidos y los hombres de Estado. La teoría de los partidos se apoya principalmente en las doctrinas de Bluntschli y Laveleye, de Azcárate, Moya y Reus. En cuanto á los hombres de Estado, no sé si cometo una indiscreción al anunciar un estudio especial que acerca de ellos está haciendo el Sr. Santamaría, y que deseo vea pronto la luz pública.

Para la vida política anormal, puesto que son unas las leyes de la Biología, suministra datos, análisis y clasificaciones la Patología médica, en que se apoya el autor, trayendo luminosos puntos de vista á la patología del Estado. Pero viniendo á las aplicaciones especiales á su objeto, distingue con novedad y acierto los males, las enfermedades que se refieren al principio del po-

der, que pudieran llamarse meramente políticas, y las que se manifiestan como cambio anormal de instituciones que pudieran llamarse político-sociales, porque proceden de un desequilibrio entre la Sociedad y el Estado, ó entre el Estado oficial y el Estado total.

Las primeras son, ya generales á todas las formas políticas, como la anarquía y el despotismo, ó ya especiales á ciertos gobiernos, como el favoritismo en las monarquías, el parlamentarismo en los gobiernos representativos, la oligarquía en las aristocracias, la burocracia en las mesocracias y la demagogia en las democracias.

Las enfermedades político-sociales se muestran como cambios anormales en la vida política por medio de las revoluciones y de los golpes de Estado, verdaderas *crisis* en el sentido que da á esta palabra la Medicina, pues que pueden resolverse con el restablecimiento de la salud alterada, con la regeneración de la vida ó con la decadencia y la muerte del Estado. Y aquí al cerrar la parte filosófica de su libro, invocando el Sr. Santamaría las doctrinas del Padre Gratry, que identifican la ley de responsabilidad moral del individuo y la de la especie, como emanadas del mismo principio de justicia, declara que la prosperidad ó decaimiento de los Estados, son las consecuencias inevitables que como expiación ó premio siguen al mérito ó á la culpa del Estado total en las manifestaciones de su voluntad colectiva. Cuando ésta, órgano de la razón, declara el derecho en sus leyes, las fuerzas vivas de la sociedad, amparadas y fortalecidas por la justicia, no sólo curan con su *vix medicatrix* los males pasados, sino que desarrollan con vigor progresivo la maravillosa florecencia de la civilización; pero cuando esa misma voluntad colectiva, corrompida ó perturbada, falsea en las leyes el derecho que debiera declarar, las fuerzas sociales, quebrantadas por la injusticia, languidecen, se detiene el progreso, y el Estado expía su culpa con la decadencia ó con la muerte. Hay en la historia una ley de responsabilidad inexorable para la voluntad colectiva, pero si en ésta influyen mucho por su organismo las instituciones sociales y políticas, no influye menos el individuo, célula elemental del Estado. Por eso viven y progresan aquellos en que es

virtud común el patriotismo; por eso decaen y mueren aquellos otros en que la inmoralidad ó la glacial indiferencia política hiela la sangre en el corazón de los individuos; y así la última y más comprensiva fórmula del nuevo libro, en su parte filosófica, es la solidaridad indisoluble que existe entre la moral y la política, entre el individuo, la sociedad y el Estado.

IX

Llegamos por fin á la parte histórica, á la Historia de las instituciones políticas de España, que encuentran por primera vez en el *Curso de Derecho político* su exposición completa en todos los reinos de la Península, bajo el concepto de la unidad superior que constituye nuestro carácter nacional.

Trabajos especiales importantísimos sobre determinados reinos ó determinadas instituciones se han dado á luz entre nosotros en los últimos tiempos. Fuera injusticia pasar en silencio los muy eruditos del Sr. Colmeiro, sobre Castilla y León; en estudios más extensos, en la más amplia unidad de la historia general del Derecho español, han comprendido los Sres. Marichalar y Manrique el desarrollo de nuestro Derecho político. Pero la unidad especial y total de la existencia histórica del Estado en España, aparece ahora por primera vez entre nosotros, y por primera vez se le aplican las leyes de la vida normal y anormal antes expuesta.

El Estado nacional tiene en las instituciones y en las ideas tres puntos de partida: el espíritu de orden, hijo del Derecho romano, propio de la raza latina; el sentimiento y la energía de la libertad individual propio de la raza germánica, y la noción de la libertad moral como origen del derecho del individuo y de la sociedad frente al Estado, obra del Cristianismo. Veamos, alterando el método en gracia á la brevedad, como estos elementos se mezclan y compenentran por diversas maneras, según el nuevo libro, para constituir el Estado en España.

Júntanse por primera vez unos y otros en la España goda.

Los resabios del romanismo y del arrianismo subordinaron el clero al monarca, y sólo quedaron en pie, uno frente á otro, el Estado constituido en la monarquía de los Flavios, verdadero cesarismo á la romana, y la Sociedad establecida á la germánica, como una poderosa aristocracia, arraigada en el suelo por el reparto del territorio. La democracia germánica de los tiempos de Tácito, se había aristocratizado ya entre los Godos al ocupar en el siglo III la Dacia de Trajano: el *bucelario*, al recibir la tierra del *senior*, empezaba la evolución que había de transformar el *comitatus* en vasallaje: pero el poder público á la romana, ejercido por el rey y por funcionarios que retribuía, impidió al *senior* ejercer jurisdicción sobre sus *bucelarios* y sus siervos, ahogando este germen de la vida feudal que tan ampliamente se desarrollaba en Francia. Abolidas las juntas de *seniores*, no tuvo la aristocracia medio legal de hacer sentir su acción en el Estado; careciendo de garantías para sus propiedades, vivía á merced de una monarquía confiscadora; pero más fuerte que los reyes, los asesinaba ó los tonsuraba, puesto que no podía dirigirlos. Padecía el Estado gótico una de esas enfermedades que hemos llamado político-sociales, porque el poder no se ejercía por el elemento más importante en la sociedad, y quebrantado por las luchas intestinas, las traiciones y la anarquía, bastó para disolverlo el golpe del Guadalete.

Dejemos á un lado á los musulmanes, preponderantes por tres siglos. El Korán, confundiendo la Religión y el Estado, no podía dejar huellas profundas en nuestra política.

En la España de la Reconquista, rota la unidad, los mismos elementos sociales informan una misma vida en todos los Estados, pero sus diversas combinaciones hacen diferentes las constituciones políticas.

La monarquía es en todas partes el poder superior enlazado con el mando del ejército en la lucha de la reconquista, y en todas aspira á personificar la unidad del Estado; pero si en Castilla renace la monarquía gótica con las pretensiones del cesarismo hispano-godo; en Aragón y Navarra el rey es elegido por los caudillos, como lo había sido en los bosques de Germania, para concentrar la dirección de la guerra; y en Cataluña el conde de

Barcelona, no es más que el núcleo de un feudo desprendido del imperio carlovingio.

El *señorío* de la nobleza renace en todas partes con la jurisdicción incorporada á la tierra, único atributo que le faltaba para constituir el *feudo* y que alcanza en España la aristocracia germánica, apenas cesa la presión romana del Fuero juzgo, como lo había alcanzado ya en toda Europa. Pero en León y Castilla, el rey es todavía el *dominus rerum* del imperio gótico, suya es la tierra conquistada, él la da á los señores, quienes por tanto, ejercen su jurisdicción bajo la del rey, y no alcanzan potestad absoluta sobre sus vasallos. Por eso el feudalismo de Castilla es tardío é incompleto, como afirma Mr. Segretan, después de haber estudiado las instituciones feudales en toda Europa. En Aragón y Navarra, los caudillos conquistaban la tierra *sine reye*, y aun después de elegido el rey, tienen las tierras por derecho propio, como antes habían dicho los bárbaros *por Dios y por su espada*, y por tanto con poderío absoluto sobre sus vasallos; pero esta nobleza en quien se juntan el libre espíritu germánico y el espíritu independiente de las razas vasca y yacetana, establece la monarquía por un pacto, es decir, por un acuerdo colectivo, mientras que en el feudalismo propiamente dicho, la superioridad del rey nace de un vínculo personal, del homenaje que le presta individualmente cada uno de sus primeros vasallos; y así se indica desde el primer momento en la aristocracia aragonesa, el carácter orgánico que la distingue en la Historia. En Cataluña, la jerarquía de la nobleza es la jerarquía feudal de Francia.

¿Y el tercer estado? ¿Cómo nace y se desarrolla en los reinos de España? El bárbaro de condición humilde se liga al señor por el vínculo voluntario de honor y de fidelidad que forman el señorío y el feudo, pero es siempre el bárbaro celoso de su libertad y de su derecho, y al mezclarse con el hispano-romano de su condición, con el *possesor* del campo, con el artífice del gremio en la ciudad, le infiltra con su sangre este enérgico sentimiento de independencia que tan bien cuadraba al carácter de las razas ibéricas, y por eso al renacer el municipio de la reconquista, no es la curia aristocrática del imperio romano y gótico, sino el *concilium*, la asamblea de todos los vecinos. La raza cántabro-goda sobresale en esta em-

presa de reorganización democrática, que lleva á cabo sobre las bases de las elecciones por parroquias, roto el molde romano del gremio, y extiende al territorio de León, con su idioma, aquellos Concejos castellanos que con el tiempo fueron á modo de repúblicas confederadas bajo la autoridad del rey. Las universidades de Aragón no son menos liberales que las de Castilla; pero la preponderancia aristocrática de los primeros tiempos no deja tanto espacio al desarrollo de su poder. En Cataluña, las ciudades se modelan como las de la Francia meridional: en ellas no hay solución de continuidad entre el municipio hispano-godo y el Concejo de la Edad Media, y al transformarse el uno en el otro, conserva la institución fundamental romana, el *gremio*.

Por lo que al clero toca, en todos los reinos se asocia á la reconquista, como guerra religiosa, ganando en ella mercedes y señoríos, mantiene en alto el poder de la moral, ante el que obliga á inclinarse á los reyes; pero en el siglo XI abandona la liturgia y disciplina góticas por el ritual romano y las falsas decretales, perturbando á veces el Estado con las pretensiones ultramontanas. Este movimiento hacia el centro pontificio, se inicia más pronto y con mayor energía en Cataluña y Aragón que en Castilla.

Sobre tales elementos análogos, pero no idénticos, se establecen las constituciones de los nuevos Estados. No podían ya fundarse sobre una idea romana. La monarquía gótica, apoyada en ellas, había fracasado; por tradicional instinto, se inclinaban los reyes al cesarismo absoluto que había de recibir formas científicas del renacimiento del Derecho romano; pero no era posible plantearlo en la confusión de la Edad Media, y á serlo habría ahogado la vida política. La nueva base del Estado sólo podía proceder de la libertad gérmanica, cuando pudiera constituirse ordenadamente; y lo consiguió por medio de las *hermandades*, apenas este antiguo medio de resistencia en las luchas privadas de los bárbaros, se convirtió en un instrumento del Derecho.

A fines del siglo XIII y en la primera mitad del XIV, se desarrollan paralelamente las hermandades castellanas y aragonesas. En Castilla, salvan á tres generaciones de reyes de

los embates de la oligarquía; pero la ingratitud de los monarcas y la tradición romano-gótica, no consienten que las hermandades arraiguen como institución representativa y límite de la monarquía. En Aragón, las hermandades arrancan en buena lid á los reyes el *Privilegio general* y *los de la Unión*, pero aunque fueron derrotadas en Epila, lograron, gracias á la prudencia política de sus príncipes, una transacción, que hizo de la Constitución aragonesa la más perfecta de la Edad Media. En ello influyeron también el carácter conservador de la nobleza, propensa á sostener todo interés creado y todo progreso cumplido, á la vez que el famoso oficio del Justicia Mayor. Cuantas explicaciones se han dado hasta ahora de esta magistratura, y han sido muchas, no nos parecen tan satisfactorias como las del Sr. Santamaría: el oficio de Justicia es en su entender, no sólo la mejor garantía de los derechos individuales, sino un ensayo instintivo, incompleto sin duda, pero al fin el primer ensayo del poder armónico; y por eso, como ha dicho recientemente un distinguido pensador, basta este cargo para imponer un sello original á la Constitución aragonesa, para darle el carácter orgánico que la distingue.

Unida á Aragón, Cataluña desarrolla su régimen representativo con menos garantías, pero también con un sentido armónico, sirviendo la alta *burguesía*, la *má major* del estado llano, especie de aristocracia mercantil, parecida á la que se desarrolló en las repúblicas italianas, como lazo de unión entre la nobleza feudal y los demás hombres buenos, ya *mitjans*, ya *menuts*. Y Valencia, reconquistada por catalanes y aragoneses, recibió del gran Jaime I una Constitución que, apoyándose sobre el poder monárquico y el del tercer estado, propendía á cercenar las preeminencias de la nobleza, pero no pudo conseguirlo sin engendrar odios irreconciliables entre los caballeros y los ciudadanos.

Navarra, en tanto, que por su origen pirenaico tenía una nobleza organizada, como la de Aragón, con espíritu colectivo, falta del vigor que produce la lucha, por su alejamiento de la frontera musulmana, entregada á dinastías extranjeras, se dividió y desangró en facciones que abrieron la puerta á la conquista del Rey Católico. ¡Tan cierta es la ley de responsabi-

lidad que antes hemos reconocido en la vida de los Estados!

Así llegó el siglo XVI, siglo de las soluciones, especialmente para Castilla, que buscaba en una Constitución representativa el remedio á su desconcierto, y para Valencia, en la que se avivaban los odios de clase. La monarquía, merced á la unión personal de los reinos, había concentrado todas sus fuerzas; los pueblos las tenían divididas por la separación política de los estados; y localizadas las luchas civiles, favorecidos los reyes por otros incidentes históricos, fueron sucesivamente vencidas las comunidades de Castilla, las germanías de Valencia, las rebeliones de aragoneses y catalanes. Quedó en pie la monarquía absoluta sobre las ruinas de las libertades forales; pero no quebrantó en vano los derechos de los pueblos, y la justicia histórica aplicó su inexorable ley de responsabilidad á aquella monarquía poderosa, haciéndola caer postrada á los pies de sus adversarios en Europa que estuvieron á punto de desmembrarla, como más tarde fué desmembrada la infeliz Polonia.

En aquella general ruina de las públicas libertades, sólo se salvaron los fueros vascongados. Verdaderas exenciones forales, como todas las que alcanzaron los Concejos de la Edad Media, el Sr. Santamaría lo ha probado, debieron su salvación en parte á su relativa insignificancia, pues no proyectaban sobre los monarcas la sombra que les hacían las libertades castellanas y aragonesas, y en parte á la sumisión con que toleró Pamplona la provocación de Felipe II al fortificar su ciudadela.

La casa de Borbón extremó en la vida interior las pretensiones del absolutismo, organizándolo á la francesa. Sus primeros monarcas se convirtieron, como otros de Europa, en instrumentos de las reformas que reclamaba la filosofía del siglo XVIII; pero cuando las reformas se detuvieron, el imperio de las ideas recobró fuerzas por sí mismo y abrió la era de las revoluciones en que aún nos encontramos.

Marchamos con dificultad al dar los primeros pasos. Es natural, puesto que hemos llevado grillos tres siglos; pero pasado el entumecimiento, aparecerá claramente, que no es extraña por su carácter nacional á la vida política libre y á las instituciones representativas, la raza que dió existencia á los Concejos caste-

llanos y á la Constitución aragonesa. Esa es la importante conclusión que se desprende de la parte histórica del *Curso de Derecho político*.

¿Qué fué en tanto de Portugal? El Sr. Santamaría lo calla, por razones fáciles de comprender; nosotros lo diremos en breves palabras. Señorío desprendido de la corona de Castilla, ha vivido en la historia la misma vida que todos los reinos de la Península. Su nobleza es la de nuestros ricos hombres; su clero nuestro clero, un tanto más ultramontano; sus *concelhos* nuestros concejos; sus *foraes* nuestros fueros. Su Don Dionis inicia la reforma legislativa hacia los tiempos de Don Alfonso el Sabio y de Don Jaime el Conquistador. Sus Cortes, como constituyentes, de Coimbra en 1385, casi coinciden con el desarrollo de la Constitución aragonesa y el desconcierto de la castellana á la caída de las hermandades. Su monarquía de fines de siglo XV y principios del XVI ahoga la vida de sus Cortes y de sus libertades. Y si la casa de Austria pesó sobre los portugueses con la violencia de la conquista, también pesaba sobre nosotros con la violencia del despotismo. Su casa de Braganza tiene á José I con su Pombal, como la de Borbón á Carlos III con su Floridablanca. Pero Portugal, como España, sólo ha desembocado en las vías del progreso por la libertad, aunque sus primeros pasos hayan sido poco menos difíciles que los nuestros. En ese camino nos encontraremos algún día para reconocernos como hermanos en la historia y en el porvenir, sin abdicaciones desdorosas para ninguno, por los medios espontáneos que sirven para el desarrollo y crecimiento de los Estados.

X

En cuanto á las consecuencias prácticas de la teoría filosófica del nuevo libro, al ponerlas frente al estado actual de la política en España, hemos de advertir que no son doctrinas de una hora, de un día. Cinco años lleva de enseñanza el joven profesor, y los polígrafos de sus discípulos han reproducido siempre, más ó me-

nos imperfectamente, todos los conceptos fundamentales que ahora estampa la imprenta.

En la política como en todos los ramos del saber humano, la ciencia es una y permanente; lo variable es la aplicación que de ella hace el arte á las circunstancias de la vida. Veamos, para concluir, las aplicaciones que del nuevo libro pueden hacer los gobiernos y los partidos.

Hay partidos cuyas diferencias arrancan de las ideas en que se apoyan, de la ciencia; y hay otros que se separan sólo en la cuestión práctica del arte, de la oportunidad para plantear principios que en común profesan. Claro es que el *Curso de Derecho político* no puede servir de base ni de criterio á los partidos que se inspiran en ideales distintos de los que él proclama; y por tanto, que lejos de encontrar apoyo en su doctrina, encuentra en ella un adversario decidido, pero leal, el federalismo y el ultramontañismo, el anarquismo y el despotismo, el doctrinarismo, en cuanto es una transacción arbitraria entre la revolución y la reacción, y el socialismo en todas sus fases, bien se apoye en los antiguos gastados proyectos de los utopistas, bien se manifieste en las agitaciones de la Internacional, ó bien se encierre en las nebulosidades de una parte de la moderna escuela positiva.

Pero el nuevo libro, precisando conceptos, sintetizando principios, puede servir para unir escuelas que ya tienden á aproximarse en las ideas, y para determinar y legitimar en la vida política las funciones de los partidos eternos de la humanidad: el partido conservador y el progresivo.

En cuanto á lo primero, el individualismo contemporáneo, ya provenga de la Economía política, ya de las escuelas kantianas, siente la necesidad de dar mayor amplitud á sus principios, ya afirmando las excelencias de la asociación, y proclamando el libre derecho de asociarse, sólo le falta dar un paso para reconocer la doctrina de la sociedad como organismo voluntario en sus relaciones con el individuo y con el Estado. Á su vez, esta doctrina sirve para justificar lo que hay de verdadero en el llamado *socialismo de cátedra*, y para depurarlo de lo que tiene de inexacto ó peligroso. La teoría del *Estado nacional*, guarda consonancia con la del nuevo libro; pero en ésta aclara su concepto fundamental

y se libra de consecuencias sospechosas para la libertad, distinguiendo la persona jurídica de la Nación y el organismo político del Estado. El concepto de los fines tutelares del Estado, puede servir también de lazo entre las escuelas que han aparecido opuestas, por considerarlos unas como transitorios y otras como permanentes. Las unas y las otras, reconociendo la necesidad de que el Estado los cumpla actualmente, pueden unir sus esfuerzos en las realidades de la política, y las dos encuentran su justificación y su límite en los principios que antes hemos apuntado; porque si como cree la una, son históricos, no absolutos, los fines tutelares del Estado, se apoyan en una razón de derecho, como afirman los que los han considerado permanentes, y esta razón determina la forma de su ejercicio progresivo.

Por último, el libro que ahora ve la luz pública, puede ser aceptado como ideal por los partidos conservador y progresivo, que sólo difieren en las cuestiones de tiempo y de oportunidad, de arte, pero que llenan los dos, cada cual en su tiempo, funciones históricas de conservación y de desarrollo igualmente necesarias á la vida del Estado. No hablemos de los dilatados horizontes que las teorías del nuevo libro abren á los partidos progresivos, porque no es posible recorrerlos de una sola ojeada. La doctrina de los fines del individuo y de la Sociedad en sus relaciones con el Derecho, llevan en sí el germen de una reforma radical en los órganos y funciones del Estado, reforma que ha de plantearse por medio de leyes, sin violencias ni sacudidas; pero que ha de ser fecundísima para el progreso, en la vida política y administrativa, limitándola, en la vida social, abriendo espacio á sus ricas y variadas manifestaciones. En cuanto á los partidos conservadores, han de encontrar en las ideas del *Curso de Derecho político*, las condiciones más racionales para su existencia, porque si el principio de los órganos sociales no sirve para justificar el doctrinarismo conservador, que tiene algo de reaccionario, en cuanto transige con la reacción, ofrece sólido punto de apoyo á los conservadores á la inglesa, á los que como decía Pacheco, conservan y consolidan todos los progresos adquiridos, á los que señalan en la marcha de la política los momentos de parada y de descanso, para reparar las fuerzas y seguir subiendo

con nuevos bríos por la pendiente del progreso; y de este modo, en suma, el *Curso de Derecho político* que en el concepto teórico del Derecho empieza por conciliar, distinguiéndolos, el individuo, la sociedad y el Estado, concluye con una fórmula práctica que armoniza en la vida política la libertad y el orden, la conservación y el progreso.

Eduardo Pérez Pujol.
