

CAPÍTULO II

Teoría del gobierno.

I

DOCTRINA GENERAL

1. El *Gobierno*, según lo antes razonado y expuesto (cap. anterior), es cosa esencialmente distinta del Estado, ya se le considere como *función*—de ordenar, de mantener un régimen, de *gobernar*, en suma—, ya se le defina como un conjunto de órganos, como una estructura: el Gobierno es algo *del* Estado y *para* el Estado, pero *no es* el Estado. Dase al Gobierno, como acaba de indicarse, dos acepciones—: o se definen con ese término las funciones diferenciadas y específicas del Estado—, y es así, el Gobierno, el Estado, en la realización específica de su actividad funcional, o bien se aplica el término a la estructura institucional especializada, mediante lo cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas. A veces, aunque impropriamente, se reserva la palabra para señalar las instituciones de más alto relieve y de más elevada posición en el sistema de los poderes políticos: las instituciones directivas y que se estiman centrales o supremas. Una noción o idea adecuada y comprensiva del Gobierno recoge y compenetra las dos acepciones, *funcional* y *estructural*, para expresar con el término, de una manera sintética, la función con el órgano o institución, o bien la estructura diná-

micamente, en la realización de las funciones, diferenciadas y reflexivamente desempeñadas por los órganos específicos del Estado, o sea por las magistraturas, que en su condición de tales, y por ser del Estado, lo representan, o actúan representándole, cada cual en los menesteres y exigencias de su función respectiva. El sistema de las magistraturas específicas, actuando, o sea realizando armónicamente sus funciones—bajo la acción de la unidad del Estado—, constituye lo que Giner llamaba el *Estado oficial* o diferencia del *no oficial* de que especialmente se ha hablado en el capítulo anterior.

«Al lado, escribe Giner (*Princ. de Der. Nat.*, páginas 215 y 216), de la forma espontánea de realización del derecho social, que el Estado cumple, hay también una ejecución artística del mismo, que se halla encomendada a órganos especiales, adecuados en un todo a la naturaleza propia de esta función, y que reciben hoy, por antonomasia, el nombre de *poderes públicos*, y, juntos, el de *Estado oficial*.» (V. Esmein, ob. cit., I, pág. 21 y siguientes.)

2. Los órganos—representativos—del Estado, que forman el Gobierno como estructura, realizan o desempeñan las funciones respectivas de un modo *reflexivo y calculado*—con habilidad o arte, y dominio de la *técnica*, en su caso—, como corresponde al carácter especial de su encargo. Son tales órganos personas por sí, y, como tales, proceden o actúan libremente en la ejecución de sus funciones. El término más adecuado—término, en cierto modo, técnico en el derecho político y administrativo para definir los *órganos-personas* o *personas-órganos* del Gobierno, o que *constituyen* el Gobierno del Estado—es el de *funcionarios*, porque, en efecto, desempeñan funciones por sí, merced a una labor personal, específica: no son, en ningún caso, pues son hombres, ni *medios*, ni meros instrumentos—mecánicos—, ni órganos, en sen-

tido biológico: se opone a esta consideración, aun admitida como sugestión analógica, su naturaleza de seres libres, sustantivos y racionales, que imprimen a su actividad—función—una dirección especial, propia, de cada cual, colaborando así, y sólo así, en la realización circunstancial de la obra del Estado, que, como se ha visto (cap. anterior), no es sólo la obra de *sus* órganos, sino de la comunidad entera.

3. La idea del funcionario—*órgano y persona*—entraña un doble lazo, con *su* Estado: de un lado, se trata de un lazo orgánico, de naturaleza *psíquica*: la efectividad de la función del Estado por el órgano se verifica merced a la intercomunicación espiritual, psíquica, entre la comunidad política—Estado y el funcionario—; de otro lado, se trata de un lazo *jurídico*: la función se produce mediante un sistema de relaciones de representación entre el Estado y su órgano o la personalidad de éste, relaciones de carácter necesariamente jurídico, porque juegan en ellas seres racionales que desarrollan *conductas*.

Pero este doble lazo—*orgánico y jurídico*—entre el Estado y su órgano representativo no convierte al funcionario, en ningún caso, en instrumento del Estado. Ni aun tratándose de funcionarios estrictamente representativos, elegidos expresamente por un cuerpo electoral, o de meros *agentes* de ejecución, pierde el órgano su sustantividad psíquica y moral... El agente, al actuar, *interpreta* normas, mandatos, órdenes... El representante elegido no puede ser un simple mandatario o delegado, por oponerse a ello: 1.º, la índole compleja, flexible, de la materia objeto de las funciones políticas, y 2.º, la naturaleza del Estado, que es siempre algo más que *un* cuerpo de electores, y aun que la suma de sus miembros, y el funcionario no representa ni a los electores ni a los miembros, sino la Estado.

En resumen: puede afirmarse, de una manera general, que el *funcionario* del Estado jamás pierde su condición racional de persona que *actúa por sí*, y

que el funcionario mantiene una relación directa, esencial, con el Estado, como sustantividad orgánica, que es a la que representa, aunque pueda tal relación de representación concretarse y originarse de muy diversa manera, verbigracia, la elección o la designación legal, en razón a condiciones especiales técnicas, profesionales, etc.

4. Considerado el Gobierno como cosa distinta del Estado, surge el problema de la razón de su existencia: ¿por qué hay gobierno? En el proceso general de la doctrina política de la soberanía, suele este ser el problema que implícita o explícitamente se plantea, al razonar sobre el origen del Poder o de la Autoridad. Aun supuesta la unidad del Estado, el *gobernante* tiene que mantenerse y actuar frente o respecto de la sociedad en la relación del que *manda* con el que *obedece*—¿súbdito?—. ¿Cómo justificar este hecho, en que se concreta la relación de gobierno como relación de ordenación y de mando? El punto de vista de la soberanía del Estado, aquí mantenido, nos permite considerar el Gobierno, no como una pura relación de mando, ni como una mera diferenciación entre gobernantes y gobernados, sino como un fenómeno de representación *necesaria* y como una especialización de funciones sociales. Ante todo, para comprender bien la doctrina del Gobierno, conviene recordar: 1.º, que la esencia del Estado no consiste en la función de imposición, de dominación o de coacción: la relación política no es una relación de mando, sino de *dirección* y de *servicios* ejercidos por una *representación* del Estado: en su virtud, no debe estimarse como característica del Gobierno el empleo *de la coacción* (aplicación de la fuerza): lo característico de la acción reflexiva del Gobierno es la ordenación jurídica de las actividades humanas, de su medio social y la prestación de *servicios* (los servicios públicos que se dice), empleando en su caso la fuerza del Estado; 2.º, que el Gobierno no implica la oposición irreductible entre los que *mandan*, regulan u ordenan, y los

que *obedecen* o reciben los beneficios del servicio público (administrados): el Gobierno *legítimo* surgirá directamente de la opinión dominante de la vida social, y estará sometido a las exigencias del Derecho (gobierno jurídico); el gobernante, según esto, no es un ser privilegiado, asistido de derechos especiales y, por esto, distinto del gobernado: es, como éste, miembro del Estado, su representante, que, al obrar como representante, debe obedecer a la ley de la constitución política; cuando no obra como tal representante, es un simple gobernado.

5. El Gobierno es una necesidad *social* y responde a la *ley de división del trabajo social* (1); el régimen jurídico—gobierno del Estado—es una manifestación de la *diferenciación* de funciones sociales y de la *especialización* de éstas en órganos adecuados; como el Comercio, como la Ciencia, como la Religión, que, siendo funciones totales de la comunidad social, se especializan respectivamente en las empresas y en los comerciantes, en las Universidades e instituciones científicas y en los sabios, y en las Iglesias con el sacerdocio (2). El Estado, como totalidad de vida para realizar *concretamente* su función, ha de efectuarlo *mediante* todos sus miembros, convirtiendo, merced a la relación *representativa*, la actividad de aquéllos en actividad *suya*; pero la actividad del Estado se especializa, y, en el proceso natural de su desarrollo sociológico, constituye, gracias a adecuadas especificaciones, las instituciones políticas y administrativas: cámaras, asambleas, *Poderes*, tribunales, oficinas, etc., que son verdaderos *órganos subordinados* suyos, y los cuales se forman y transforman, renovando su personal e instrumental, bajo el influjo de las necesidades del Estado a que responden y en consonancia con el concep-

(1) COUS. DURKHEIM, *De la división du travail social*, 1893.

(2) V. GINER, *La ciencia como función social* (en *Filosofía y Sociología*.)

to que en cada momento impere del *servicio público* o *social*. En el proceso del Gobierno descúbrense la acción combinada de las exigencias esenciales siguientes: 1.^a, la de la *diferenciación funcional*, que impone la *sustantividad* del Gobierno en el Estado; 2.^a, la de la *interdependencia* entre el *Estado* y el *Gobierno*, ya que no es posible la acción eficaz del Estado sin la especialización funcional del Gobierno, ni éste se concibe como Gobierno legítimo y puro *del* Estado, sin recibir sus fuerzas y energías de la comunidad política, y 3.^a, la *solidaridad* de todos los elementos del Estado y del Gobierno, condición esencial de la unidad política.

6. Para realizar el Estado su función—según su fin—desarrolla una acción eficaz que exige, según todo lo expuesto: 1.º, una elaboración espontánea, resultado y generadora a la vez de la coincidencia de intereses—y de la formación de un espíritu común: el espíritu público, *cívico, nacional...*, del *Pueblo*—; 2.º, un sistema de actividades específicas en relación con la complejidad de la vida del Estado, y realizadas mediante sus miembros *funcionarios* y *agentes* especializados y constituidos en órganos, y organizados en *sistema* y *régimen* de gobierno, merced a la constitución de una *estructura* a la que se encomienda el desempeño de un conjunto de *servicios*: los *servicios públicos, jurídicamente organizados*. Así, el *Gobierno*, que desde el punto de vista *constitucional* es una *estructura*, desde el punto de vista *dinámico* y *jurídico* es un sistema de *servicios*, exigidos—en Derecho—por las *necesidades de la solidaridad social*.

La concepción del Estado como un régimen de servicios adquiere singular relieve al considerar las funciones del Gobierno. En efecto: las funciones del Gobierno, si desde un punto de vista generan un régimen jurídico (son para establecer y mantener ese orden jurídico, que es el Estado) desde otro punto de vista, desde el del contenido de las funciones, tradúcense

éstas en un sistema de servicios, o sea de esfuerzos para satisfacer necesidades. La reflexiva aceptación de este último punto de vista ha generado en el derecho político y en el administrativo la noción del *servicio público*. Noción transformadora y fecunda, sin duda, que conviene recoger aquí e incorporarla a la teoría del Gobierno, que es en cierto respecto teoría del servicio público. Estudiada esta noción, al elaborar el sistema del Derecho administrativo (V. mi *Tratado de Der. Adm.*, 1.^a edic., II, 2.^a edic., cap. *El servicio público*), extractaré aquí algunas ideas capitales, remitiendo al lector, para otros esclarecimientos y para las fuentes bibliográficas, al capítulo citado sobre *El servicio público*. ¿*Qué es el servicio público?* Como M. Duguit dice, no se trata, en manera alguna, de una noción nueva, ya que no es tampoco nuevo el fenómeno social y político que en ella se recoge, ni lo es la *idea* a que responde. De modo general, el *servicio público*, en el sentido actual, expresa la noción de la actividad teleológica del Estado; de modo más concreto, de las *funciones de gobierno* del Estado. En la tradición misma del Derecho administrativo, o de la Administración, como función sustantiva del *Gobierno—Estado—*, el servicio público contiene la noción más definida, intensificada y dinámica y objetiva del *bien público*, como cosa distinta —interés—del interés *particular*, o como conjunto de *necesidades públicas*, y en cuanto la satisfacción de éstas se reputa función de la Administración del Estado o por él *fomentada*. «El objeto de la Administración, decía ya Colmeiro (*Derecho administrativo español*, t. I, núm. 24 y siguientes) son las necesidades materiales y morales de los pueblos.» «Cumple a la Administración, añade, no acudir a la satisfacción de otras necesidades que las *públicas*.»

La noción del *servicio público* incorpórase al Derecho administrativo desde el momento en que el concepto de éste se forma a partir de la noción de la Administración como una actividad del Estado, que, de modo general, se endereza a realizar los fines mismos

de éste, mediante estas dos esenciales operaciones, a saber:

a) La *obtención del medio idóneo*, y su adecuada aplicación—función administrativa propiamente dicha, estricta, de *gestión ordenadora*, encaminada a *conservar y perfeccionar el instrumento*—, el organismo, las instituciones—merced al cual el Estado cumple sus fines;

b) La *realización efectiva del fin* de la actividad del Estado. (V. antes, lib. VI, cap. III.)

La idea que unifica y explica estas dos operaciones de la administración del Estado es la de la «prestación de servicios». Por eso, independientemente de la labor de los tratadistas que, como M. Duguit, dan a la noción del servicio público una fuerza transformadora de tan capital eficacia en el derecho llamado *público*, considerábamos nosotros, hace tiempo, en nuestros ensayos de sistematización del Derecho administrativo, como más arriba recordamos, que «la función administrativa se resuelve concretamente en *servicios*, y que la Administración es un *sistema de servicios* caracterizados por el *fin* o los *finés* para que *se prestan y utilizan*. La Administración obra mediante sus órganos, sobre la naturaleza, para obtener lo necesario y aplicarlo—*servir*—, al efecto de que el Estado cumpla sus fines. Este punto de vista de los *servicios*, en relación con los *finés del Estado*, es—añadíamos—el que conceptuamos adecuado, tanto en el respecto técnico-administrativo como en el técnico-jurídico, para fijar la naturaleza de la acción de la función administrativa y para distribuir convenientemente sus materias». La actividad administrativa—actividad del Estado, específica y diferenciada en funciones de gobierno—se concreta en esfuerzos, en movimientos—*actos*—, solicitados, por ser *necesarios*, para la realización de los fines *públicos—colectivos*—. Ahora bien: el contenido de los esfuerzos es siempre un *servicio*, que llamamos *público*, de la exigencia o necesidad que lo suscita o solicita o lo impone, es decir, en cuanto esa necesidad *alcanza colectiva*

o socialmente una intensidad suficiente para mover la actividad del Estado en el sentido de su satisfacción, o sea para provocar un servicio público.

Sea cual fuere el entronque *jurídico y ético* y el fundamento del servicio público, lo cierto parece ser que éste: 1.º, se basa en la noción del *fin del Estado*: es o supone, en todo caso, la *actividad del Estado* (del Gobierno), al *servicio* de los fines que justifican su existencia; 2.º, no se puede definir concretamente de un modo, por decirlo así, objetivo, determinado y definitivo, porque tal concreción depende de la noción dominante y propulsora del fin del Estado, de la misión que a éste se atribuya, o sea de las necesidades que se estime preciso someter a su acción eficaz, y, en su virtud, el *sistema* y el *régimen* de los servicios públicos: en otros términos, las materias objeto de ellos, y el criterio — *método* — para desempeñarlos — *prestarlos* — dependerán, en cada Estado y momento, de lo que la opinión pública, la conciencia colectiva, consideren como exigencias finales necesarias, y del modo como se entienda que las exigencias quedarán mejor satisfechas.

No es otra, en rigor, la opinión de M. Duguit: «Las actividades — dice — cuyo cumplimiento se considera como obligatorio para los gobernantes, constituyen el objeto de los servicios públicos. ¿Cuáles son estas actividades? ¿Cuál es su extensión exactamente? Imposible dar a la cuestión una respuesta general... Hay ahí algo esencialmente variable, evolutivo, desde luego; es hasta difícil fijar el sentido general de la evolución. Todo lo que puede decirse es que, a medida que la civilización se desarrolla, el número de actividades capaces de servir de soportes a los servicios públicos aumenta, y, por lo mismo, aumenta el número de servicios públicos (*Transf.*, cit., pág. 110). «Si fuera necesario un criterio formal para reconocer las actividades que deben servir de soportes a la organización de un servicio público, diríamos que se encuentra en el desorden social producido por la suspensión, aunque sea durante muy corto tiempo, de esta actividad. (Idem, pág. 116.) Ver-

bigracia: la interrupción de comunicaciones ferroviarias por causa de una huelga; las dificultades del transporte por falta de material...; la escasez de sustancias alimenticias, por ejemplo, a causa de maniobras de los acaparadores.

A mi juicio, el análisis descubre dos momentos en la generación real y positiva del servicio público: uno, el de su determinación general como *materia de Estado*, determinación que dependerá siempre de la noción del fin de éste, o sea de la concepción reinante respecto del *contenido* propio de la *actividad* del Estado. Ahora bien: lo que sea, o deba ser, «el *contenido* de la *acción* del Estado, el *fin* es obra de la sociedad, y tiene su *cimiento*, a la vez que su *estimulante*, en la *cultura* o *civilización*; el fin del Estado es siempre, necesariamente, reflejo de la situación cultural de su pueblo, la que, además, se forma y produce merced a la reacción del poder del Estado; éste, en efecto, contribuye a producir la cultura, civilización, o sea el sentido general de la vida del pueblo, de las gentes, en relación con un ideal—su ideal—que se concreta en una síntesis de *exigencias* económicas, religiosas, estéticas, jurídicas, éticas, sociales», exigencias que son las que, en definitiva, provocan o imponen el establecimiento de los servicios públicos.

El otro momento es el de la determinación específica o concreción real del *servicio público* -o de los diferentes servicios públicos—, cada uno a su hora; determinación que se traduce en una *intervención* de la actividad política—del Poder público, o fuerza colectiva—, diferenciada o *de gobierno*, para atender, con los métodos propios del Estado, a la satisfacción de la necesidad *pública* o de la comunidad como tal -de que se trate.

Considerado el *servicio público*, en su significación concreta y definida, como función del Estado, tiene estas acepciones: 1.^a Como materia de la actividad del Estado, es la expresión corriente y admitida en el Derecho público, especialmente en el administra-

tivo, para señalar y definir los *finés* concretos jurídicos y sociales del Estado: con el servicio público se hace referencia a la gestión de los intereses colectivos por obra de una actividad administrativa del Estado; 2.^a Como la operación o las operaciones mediante las cuales la actividad administrativa *construye* el *medio idóneo*, el organismo del servicio, y *este mismo organismo*: verbigracia, la Dirección de Correos o de Comunicaciones, el Ejército, los Tribunales, la Universidad—oficial—, el Instituto de Reformas Sociales, etcétera, todos estos organismos *de Gobierno prestan servicios públicos*, y se les considera como *servicios públicos* (*administrativos*, sería aquí más propio). Es, a nuestro juicio, muy aceptable la definición de M. Hauriou del servicio público, considerada en la segunda acepción a que nos estamos refiriendo: «El servicio público, dice el maestro de Toulouse, puede definirse: un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública y por una organización pública». (*Précis Dr. Adm.* 1921, pág. 44.)

7. El Gobierno—necesidad orgánica—, constituido por hombres especializados como *gobernantes*, tiene una sustantividad natural, hija: 1.^o, de las exigencias mismas de la representación, que no entraña, según decíamos, una simple transmisión mecánica del poder—como pretenden, verbigracia, los defensores del llamado *mandato imperativo*—, y 2.^o, de las necesidades y condiciones de las funciones que el Gobierno ejerce, las cuales se especializan en virtud de exigencias orgánicas y sociales, reclamando su desempeño un conocimiento adecuado de las exigencias mismas a que responden y una especial disposición para satisfacerlas. En suma, la sustantividad del Gobierno—en el Estado—se razona: 1.^o, por motivos *jurídicos*: naturaleza psíquica y ética del representante, una persona al servicio del Estado, y 2.^o, por motivos *técnicos*: naturaleza especial de las funciones y de los *servicios públicos* que mediante ellas se prestan.

8. La determinación de la sustantividad del Gobierno en el régimen del Estado es además una exigencia del Gobierno *representativo*, el cual, en efecto, supone: 1.º, que los funcionarios del Gobierno obran *siempre por representación*—servicio del Estado—, y 2.º, que dichos funcionarios se acomodan, al actuar como tales, a las exigencias circunstanciales del servicio público y en el ambiente de la opinión pública. El ideal, en este respecto, del régimen representativo, entraña el supuesto de una eficaz compenetración entre el Gobierno y su Estado (1).

La determinación de las relaciones entre el Estado —como comunidad soberana— y los gobernantes, constituye uno de los problemas más interesantes e, históricamente, más debatidos del derecho político. Doctrinalmente, el problema se formula como consecuencia de la personificación de la soberanía en el Príncipe o en el gobernante, y de la hipótesis, tan a menudo realizada, de la *Tiranía*. En la teoría del Estado jurídico—representativo—, el problema normalmente no existe: el soberano es el *todo social*—el Estado—, o sea el pueblo políticamente constituido; la doctrina de la soberanía del Estado no podría admitir ni la discusión sobre el *tiranicidio*, problema puramente histórico. En la doctrina de la soberanía del Estado, nadie vive fuera del Derecho—ni el Estado mismo—, de suerte que no cabe el *tirano* ni la tiranía, salvo como negación del Estado jurídico. La *tiranía* es un caso de *abuso* de poder, de mal uso de una representación política, y su naturaleza no cambia porque el *autor* del abuso o del mal uso sea un rey, un Parlamento, un ministro, un aventurero o un partido organizado para realizar un régimen de violencia—dictadura de clase, de grupo o de milicias arma-

(1) GINER y CALDERÓN, *Principios*, pág. 196. V. toda la lec. 36.

das—, un magistrado cualquiera o el cuerpo electoral.

En la doctrina del Estado representativo, la representación *reflexiva u oficial es independiente y libre*, pero en sus límites jurídico-constitucionales. El Gobierno conserva la plenitud de sus funciones, mientras su conducta responda a la ley del Estado; cuando obra fuera o contra los fines del Estado, jurídicamente pierde su representación. Un Gobierno que interpreta torcidamente las necesidades del Estado, y obra sin inspirarse en el bien común, deja de ser verdadero gobierno del Estado para convertirse en instrumento de *opresión* o de *tiranía*. Ciertamente, una situación de esta naturaleza— anormal y violenta — no puede ser duradera, a lo menos en un pueblo culto y que tiene conciencia de sus destinos y capaz de reaccionar contra tal degradación, y tal situación se resuelve mediante trastornos más o menos fuertes y hondos; en efecto, bastará, a veces, que la agitación pública se produzca de una manera imponente y decisiva para que el Gobierno ceda, pero otras el conflicto se resolverá produciéndose verdaderos trastornos materiales— motines, desórdenes públicos—, que al fin pueden provocar una manifestación general de violencia en forma de *Revolución*. El conflicto entre el Gobierno y la opinión pública— el Estado —, o bien entre el Gobierno y un movimiento de opinión pública que pida un régimen de violencia o de negación del derecho, puede también resolverse por una acción violenta del primero, imponiendo por la fuerza su voluntad al Estado o por la imposición del espíritu de violencia que se haya apoderado de la masa; el movimiento que de esta manera se efectúa constituye lo que se llama *golpe de Estado*, cuando es el Gobierno quien se impone por encima o fuera de la *Ley*, o bien *Revolución*, pero, en todo caso, el régimen que surge es lo que suele llamarse una *dictadura*, que, a veces, se prolonga, creando un *régimen de gobierno personal y despótico*.

9. Es difícil determinar *a priori*, y como doctrina, las condiciones de los trastornos políticos originados por el divorcio entre el Gobierno y el Estado, pues dependiendo la vida política de un conjunto muy complejo de circunstancias, es obra delicadísima la que produce la armonía entre el Estado y sus representantes oficiales. Desde el punto de vista jurídico, el problema más interesante, en relación con las situaciones de desarmonía que se pueden producir entre el Estado—soberano—y el Gobierno—no *soberano*, sino *representante*—, es el de la actitud que debe adoptar el ciudadano—o la ciudadanía general, como representación del Estado—frente al Gobierno que ha perdido de hecho, o de derecho, la representación del Estado: ¿debe el ciudadano *obedecer* siempre al gobernante, aunque ilegítimo?, ¿debe resistir?, ¿debe oponerse en forma incluso de *insurrección* armada—*derecho de insurrección* y de *revolución*? Giner define el llamado *derecho de insurrección* como «la aplicación ilegal de la fuerza por parte de los ciudadanos, ora con el fin meramente negativo de destruir un determinado orden de cosas en la vida del Estado, ora con el de hacer valer tales o cuales principios en éste», y declara que, en cuanto la insurrección implica agresión, sea bajo la forma «más criminal» «de los pronunciamientos o *sediciones* militares», sea bajo la de *revolución*, forma «que suele inspirarse en más elevados móviles y principios», entraña injusticia, y el «Derecho quiere ser cumplido *en forma de Derecho* juntamente, y veda toda violencia y tiranía, así las de los depositarios del poder público, como las que proceden de los partidos, y aun de la masa general del país» (1). A nuestro juicio, la desarmonía entre Gobierno y Estado debe resolverse por la ciudadanía mediante la reacción defensiva, hoy cada día más fácil y eficaz, de los medios y modos de formación y agitación de la opinión públi-

(1) «El hombre justo, añade, prefiere sufrir la injusticia a cometerla». V. ob. cit., pág. 160 (lec. 30-3).

ca, con el límite que entraña el concepto esencialmente jurídico de la *legítima defensa*, que nunca, claro es, justificará el empleo de aquellos medios de violencia que supone la agresión directa, implicada en el concepto del *tiranicidio* o en el *atentado personal*.

II

LA FORMA DE GOBIERNO

1. El Gobierno es, según queda indicado, una *condensación* de las energías políticas, *especializadas*, que se produce merced a un sistema de *relaciones de representación*: la forma de Gobierno es como la del Estado, *representativa*, y consiste concretamente en la manera de hacer efectiva la representación reflexiva y especial en que el Gobierno consiste. Como el Gobierno del Estado obra mediante aparatos más o menos adecuados—*instituciones políticas*—, para ejercer funciones, su forma será según como éstas se constituyan y combinen, y, teniendo en cuenta que las instituciones se personalizan en los *magistrados* que desempeñan las funciones a las mismas atribuidas, la forma de Gobierno consistirá en la *organización de las magistraturas del Estado* (1).

2. No puede, pues, hablarse de *una* forma de Gobierno, aunque tantas veces se haya planteado el problema de la *mejor*. La forma de Gobierno es *circunstancial*, y obra del influjo de las condiciones de cada Estado; así depende: 1.º, de la naturaleza especial de éste; *Tribu, Polis, Nación*, y, dentro de ésta, la *Aldea municipal* o la *Ciudad*, pequeña o grande, la *Región*, etcétera, y 2.º, el desarrollo y posición del Estado de

(1) HAURIU, *Princ. d. D. P.*, pág. 115. ESMERIN, ob. cit., I, Intr. CARRÉ DE MALBERG, I, páginas 7, 49, 63 y 65. DUGUIT, *Traité* (2.ª edic.), II, cap. III, WILLOUGHBY y ROGERS, ob. cit. GARNER, ob. cit., cap. VI.

que se trate. Esto aparte, la variedad de las formas de gobierno resulta de las combinaciones que se produzcan en la práctica del principio de la representación. En este punto es preciso tener en cuenta la extensión con que en aquél se reconoce la representación oficial, las relaciones de esta representación con el Estado y las formas bajo que se puede organizar dicha representación. Cada *Estado* tiene, pues, su *forma* especial de gobierno, que depende tanto de las condiciones generales del mismo (extensión, grado de intensidad, complejidad de la vida política) como de las circunstancias del medio, todo ello según las exigencias del momento y según el tipo político dominante.

3. El *Gobierno*—o sea la acción política reflexiva—iniciase, de una manera difusa e intermitente, en zonas del Estado que se confunden con las del hacer político más espontáneo, antes estudiadas; hay, en efecto, en los Estados, representaciones que, sin estar comprendidas en el sistema de las magistraturas públicas—oficiales—, realizan funciones de gobierno eficaz: el pensador, el filósofo, el educador, el poeta, el sacerdote, etc., *socialmente* gobiernan hasta en función política, a veces muy concreta, en momentos de crisis, sobre todo. Otra representación, intermitente también, pero amplia y expansiva, que se difunde por la masa, es la que se concreta en el *Sufragio* (1). El Sufragio es la forma más amplia bajo que se manifiesta la acción de Gobierno; así no debe extrañar que propenda a considerarse como una manera de expresión de la voluntad colectiva de la sociedad política, y a causa de esto se defina al elector como un «órgano» del Estado (2). En la estructura de los Esta-

(1) La doctrina del Sufragio, que ahora brevemente resumo, puede verse más ampliamente desarrollada en mi manual, *El Sufragio* (Manuales Soler, Barcelona).

(2) Los electores son «órganos directos del Estado, encargados de la función electoral de la nación V. SARÍPOLOS, *La Démocratie et l'Élection proportionnelle* (1899), II, pág. 92. Cons. JELLINEK, ob. cit., cap. XVII, y *System der subjektiven*

dos, el sufragio aparece como una consecuencia de la intimidad entre la sociedad política y su Estado, y a la vez como el *órgano específico más inmediato* de éste, para «hacer política» con un principio de reflexión; en efecto, por muy extensa que sea la política que por él *se hace*, no debe estimarse totalmente *irreflexiva* ni *espontánea*: el elector que designa a un diputado y el ciudadano que vota una reforma legislativa, se detienen un momento, realizan un acto que pide reflexión; votar no es permanecer pasivo; puede el elector que *no vota*, que *se abstiene*, no hacer política, a lo menos positiva, pero el que vota *hace* algo, mediante una determinación de su voluntad. La dificultad psicológica está en determinar el grado de intensidad y de reflexión que supone el sufragio. De un modo general puede decirse que el sufragio representa *el minimum de intensidad y de determinación que exige la acción política expresa*.

4. En todo caso, el sufragio es una forma de representación de las colectividades, y, en el Estado, de la *representación política*; el elector o votante es *órgano* del Estado, contiene una *relación psíquica* de representación, y el representante—*órgano*—es una *persona* llamada a interpretar por sí, en la medida de su capacidad, el sentir y el querer—en su esfera—de la colectividad política. El sufragio, como parte integrante del Gobierno, tiene en él propia sustantividad: la sustantividad de todo *órgano específico* constituido por *personas*—aquí *ciudadanos*—. El conjunto de electores que forman el *cuerpo electoral*—*representativo*—no es, en ningún caso, el Estado mismo, ya que

offentlichen Rechte (1905). LABAND, *Droit Public.*, I, página 495. V. LECKY, *Democracy and Liberty*. PORTER, *Hist. of Suf. in the Un. St.* BRYCE, *Modern Democracies*. SEYMOUR AND FRARY, *How the World Votes*. WILLOUGHBY AND ROGERS, ob. cit. ORLANDO, *Fondement juridique de la Représentation politique (R. du Droit Pub., 1895, I)*. ROSSI, *Sulla natura jur. del Dir. elettorale pol.* (1908). DUGUIT, *Traité* (2.^a edic.), II, § 37. ESMEIN, ob. cit., I, pág. 308 y siguientes.

éste comprende la total colectividad política prolongada en el tiempo (1). No cabe, pues, atribuir al cuerpo electoral la plenitud de la soberanía, que en todo momento reside en el Estado y se ejerce mediante sus miembros. Tiene el elector *su* voluntad —distinta de la del Estado—, la cual se suma con otras para constituir la voluntad resultante del cuerpo electoral, que no es, precisamente, la del Estado: es sólo un órgano de ella (2). Por muy amplio que supongamos el sufragio, jamás el cuerpo de los electores puede comprender la

(1) «El cuerpo electoral, escribe SARÍPOLOS, no debe confundirse con el Estado; éste se compone de todos sus órganos y personifica el conjunto de las generaciones pasadas, presentes y futuras», ob. cit., II, pág. 94. DUGUIT, refiriéndose a Francia, escribe que «el cuerpo electoral puede decirse que es hoy el órgano supremo del Estado francés, en el sentido de que todos los órganos, y hasta los agentes, derivan directa o indirectamente de él», ob. cit. (1.^a edic.), II, pág. 175. Pero detrás, encima o alrededor del cuerpo electoral, está la Francia misma constituida en Estado.

(2) Nada más contrario a la realidad de las cosas que la de confundir o fundir en el sufragio al Estado. «La teoría democrática reinante supone que la elección popular es el medio único para asegurar al espíritu social, el gobierno del Estado, que de otra suerte estima sometido a las ideas e intereses personales de los gobernantes: de aquí su tendencia a hacer efectivas todas las magistraturas; tendencia que todavía, en su desconfianza respecto de dichos órganos, llega a considerarlos muchas veces como simples ponentes en los asuntos públicos que les están encomendados, privándoles del poder de resolverlos por sí, que reserva al cuerpo electoral *referéndum*—. Esta garantía exterior y mecánica, no es sólo insuficiente, como todas las de su clase, sino que descansa en una errónea identificación del Estado con el cuerpo electoral, cuyo poder propende esta doctrina a considerar como el único verdadero soberano. Pero aun en los tiempos que se suponen regidos por estos principios, donde llega al máximo la superstición electoral y se extienden a toda clase de poderes, en las repúblicas más democráticas modernas, el cuerpo electoral no es, ciertamente, la nación misma —según con inexactitud suele pensarse—, sino una *corporación más o menos numerosa de representantes*, como los demás, de verdaderos funcionarios públicos, cuya acción es intermitente, y que a su vez son designados, en último término, por ministerio de la ley.» GINER, *Estudios y fragm.*, pág. 214.

totalidad de los miembros del Estado. Como el *voto* exige *condiciones*, no pueden tenerlo todos los que forman la sociedad política: entraña aquél siempre una limitación que impide la confusión de la masa electoral con la masa del pueblo.

5. El elector es, en definitiva, un *funcionario*, y el sufragio una *función* (1); no puede estimarse como un puro derecho personal, ni de mera ciudadanía. El sufragio no entraña una exigencia del hombre como tal, como sujeto de derechos; no es *condición jurídica* esencial de la persona ni del ciudadano, como la vida, la libertad de conciencia, de actividad, el honor, la propiedad...: el sufragio es sólo una *forma de condensación de la voluntad del Estado*, que reclama en el sujeto una *disposición* o *capacidad*. El carácter de función del sufragio se revela en la naturaleza misma del voto. «La designación de los funcionarios públicos por un cuerpo más o menos numeroso de ciudadanos encargados de esta única *función* que ejercen de un modo periódico, constituye la llamada elección popular, y la *función* de ese cuerpo, el *sufragio*» (2). Cuando el ciudadano interviene en la vida política para *aprobar* o *desaprobar* una reforma legislativa —*referéndum*—, desempeña con su voto una *función*. Y al verificar esas funciones, el ciudadano desempeña otra, menos concreta, pero no menos real, y que consiste en reflejar la opinión de la masa social. Y por esto, el sufragio, función, nunca puede atribuirse a todos los miembros del Estado. Y es que la función del sufragio, como todas las específicas, corresponde, por necesidad, a determinadas personas tan sólo, que poseen la capacidad jurídica al efecto; cuando menos, la mayoría de edad. En este concepto, «no hay nunca sufragio «universal», ni puede haberlo, sino de un cuerpo electoral más o menos amplio, pero limitado siempre» (Giner, *id.*, p. 213).

(1) V. DUGUIT, *ob. cit.*, I, p. 315.

(2) GINER, *ob. cit.*, p. 213.

En todo caso, y por ser el sufragio una función, todo Estado que organice el sufragio debe determinar las condiciones para ejercerlo. En relación con las soluciones dadas a este primer problema de la extensión del voto, se habla de sufragio *universal* y de *sufragios restringidos*, considerándose como universal la fórmula que implica el voto del ciudadano, sin otra limitación que la edad. Es hoy la fórmula de la Constitución alemana de 1919, según la cual (art. 22) «los diputados (del Reichstag) se eligen por sufragio universal, directo y secreto, de todos los hombres y mujeres de más de veinte años, sobre la base de la representación proporcional» (V. además el art. 17). Comp. Const. prusiana de 30 de noviembre de 1920 (art. 26, § 1), Const. austriaca vigente, y la polaca de 17 de marzo de 1921, etcétera. Las restricciones del sufragio vienen, por razón del sexo, cuando se excluye a las mujeres (Francia, España), o se les exige alguna condición especial para tenerlo (Inglaterra), y luego, por razón de riqueza o de capacidad intelectual — sufragios restringidos típicos —. V. el tomo II de este TRATADO.

6. Que el sufragio sea una *función*, no es incompatible con su consideración como un *derecho*.

V. Duguit, ob. cit., I, p. 319. «El carácter del sufragio», considerado a la vez como función y como derecho, se admite generalmente por los autores franceses. Cons. Esmein, *Droit const.*, 5.^a edic. (1909), p. 300. V. L. Rossi, ob. cit., Michoud, ob. cit., I (1905), p. 287. Duguit recuerda la posición de los partidarios de la teoría de la nación-órgano, «que no ven en el electorado en general más que una función. El elector es un miembro de la nación, es un órgano-miembro, y como todo órgano, no tiene derecho subjetivo»; es instrumento del Estado, y cita Duguit a Laband, ob. cit., I, 495. Orlando, *Fond. jur. de la représentation politique*. Estima Duguit «esta solución la única lógica». Pero advierte, como Jellinek, que enseña la teoría de la nación-ór-

gano, «admite que el electorado es, a la vez una función y un derecho». La posición de Jellinek, que es, con razonamiento distinto en parte, la que yo he sostenido (V. *El sufragio*, cap. IV), me parece lógica, aun estimando que la nación sea una personalidad real y el sufragio órgano del Estado. Baste recordar que el elector, por muy órgano que sea del Estado—o de cualquier colectividad—, es además persona, a saber, sujeto de exigencias, de derechos; frente al Estado, el ciudadano no deja nunca de ser hombre, y como tal, puede reclamar del Estado las condiciones de su personalidad y de su ciudadanía, una de las cuales puede ser, dados los supuestos de la capacidad exigida para la función — el sufragio —. Con razón se ha dicho que el elector tiene como un derecho subjetivo, no el de votar, sino el de ser reconocido por todos, aun por el Estado, como teniendo la cualidad que le permita ejercer la función del voto. (V. Jellinek, ob. cit.)

El sufragio es, pues, función y un derecho de ciudadanía, pero, como derecho, arranca, no de la naturaleza del hombre, sino de la posición concreta en que el hombre, como ciudadano, puede encontrarse respecto de su Estado, y en cuanto éste, debe condicionar jurídicamente la intervención en su vida de los ciudadanos según su capacidad. El *derecho* al sufragio arranca del hecho mismo de su existencia: desde el momento en que, por virtud de una evolución histórica, el sufragio se ha llegado a constituir como órgano del Estado, todos los miembros de éste que, en efecto, reúnan entonces las condiciones que para el ejercicio de su función se exigen, *tienen derecho* a ejercerlo.

La concepción del elector, como funcionario representante del Estado, convierte el sufragio en *deber* cívico, de ciudadanía. Dada la función electoral como exigencia de la solidaridad base del Estado, quien lo tiene está obligado: 1.º, a plantearse el problema del *voto*—si debe *votar*—, y 2.º, a imponerse una conducta adecuada al fin general del sufragio y a aquel

concreto especial de cada acto de sufragio, o sea: el elector, *debe* preguntarse si *debe* votar, o no—y de votar, debe hacerlo de una cierta manera, según los intereses del Estado que él representa, y que no son, necesariamente, sus individuales intereses. Hay una *ética* del sufragio (1) que, a veces, toma formas netamente *jurídicas*: verbigracia, cuando se declara el *voto obligatorio*, con sanción penal contra la abstención injustificada (2); según esta doctrina—*legal* en España—, el elector está obligado a votar en cuantas elecciones fuese convocado.

7. El sufragio suscita *dos problemas capitales*, cuya solución afecta hondamente a la forma de Gobierno del Estado, considerada ésta en el criterio generador de la misma, independientemente de su concreción histórica, verbigracia, como Monarquía, República, etc. Se refiere el primero al modo cómo se condensa la masa social del Estado a través de sus órganos más inmediatos—los del *sufragio*: el cuerpo electoral o la asamblea de ciudadanos—; se refiere el segundo al *alcance* y *eficacia* de la opinión pública condensada en sus órganos más inmediatos—los indicados—con relación a las *tareas necesarias* de gobierno—los *servicios*.

8. La esencial tarea del Gobierno de un Estado parece ser la de convertir en acción eficaz, representativa, el sentir y querer de la colectividad, interpretando sus necesidades reales desde el punto de vista de la especial misión del Estado mismo: el establecimiento y sostenimiento de un orden de Derecho; ahora bien, siendo el sufragio, con su tendencia expansiva, el órgano más inmediato de la colectividad—

(1) V. mi monografía *El Sufragio*, cap. V.

(2) «La consecuencia principal que resulta de que el electorado es una función es la de que el elector está *obligado* a votar, como todo funcionario lo está a desempeñar su función». V. DUGUIT, ob. cit., I, pág. 318. El voto obligatorio es la base de nuestra Ley electoral vigente de 8 de agosto de 1907. V. nuestra monografía *El Sufragio*, cap. VI.

Estado y de su soberanía, ¿es el instrumento más adecuado para realizar las tareas del Gobierno? ¿Qué significación debe darse a la acción del sufragio en dichas tareas? Dos soluciones, en cierto modo extremas, se dibujan en la historia de las instituciones y en la ideología de la política reinante, a saber: 1.^a, la que, suponiendo la masa social—multitud, colectividad—con capacidad para el ejercicio de la soberanía, atribuye al cuerpo electoral, considerado como prolongación específica de la masa, el Gobierno del Estado; 2.^a, la que, conceptuando incapaz para la acción de gobierno a la colectividad, o con capacidad, a lo sumo, para transmitir el poder necesario al verdadero gobernante, estima que el sufragio, de haberlo, es sólo un procedimiento intermitente de elección de gobernantes, siendo el Gobierno un cuerpo *representativo*. Estas dos soluciones, que se entrecruzan y contraponen, han generado y producido diversas formas y estructuras de Gobierno.

Actualmente, el problema reviste términos muy concretos en relación con las funciones del sufragio, y las soluciones contrarias engendran en sus fórmulas extremas dos tipos o formas de Gobierno: primera, la del Gobierno llamado *directo*—*Democracia directa*—y la del llamado *representativo*—*Régimen representativo*—. Aquélla se caracteriza por «atribuir al cuerpo de ciudadanos el ejercicio de las diversas funciones del Estado»; ésta se distingue porque se reduce la función del sufragio a la elección de los gobernantes que han de desempeñar las funciones políticas (V. Duguit, obra citada, I, pág. 327). El proceso actual de los Estados hállase trabajado por la acción contradictoria de esos dos ideales de Gobierno, los cuales, sin embargo, no entrañan, necesariamente, concepciones contradictorias del Estado, sino acomodamientos históricos de principios y estructuras.

9. El Gobierno *directo* describese como aquel en el cual el cuerpo de ciudadanos—electores capaces—

gobierna; en su virtud, estimanse instituciones de Gobierno directo todas aquellas en que el ciudadano—activo—es llamado a *resolver*, no a facilitar la acción resolutive, por la *elección*: verbigracia, la asamblea del pueblo, la de los vecinos en concejo abierto de nuestro municipio medioeval—y que hoy todavía vive en algunas regiones de España—, la *Landsgemeinde* suiza, la *Parishmeeting* inglesa; en general, toda reunión de ciudadanos para discutir, deliberar y decidir sobre asuntos de interés común, se conceptúa de Gobierno (democracia) *directo*, como así también aquellas otras intervenciones en que el ciudadano actúa, sea para iniciar, sea para resolver, en función de gobierno—legislativa, ejecutiva...—; por ejemplo, la *iniciativa* en virtud de la cual el ciudadano puede promover, con eficacia, una intervención de los poderes constituidos—para hacer una ley o suscitar una medida o una intervención del cuerpo de ciudadanos—, el *referéndum* o facultad reservada al elector para rechazar o aprobar—*sancionar*, más bien—una medida legislativa elaborada por los poderes constituidos, y el llamado *recall*—en los Estados Unidos—y consistente en la facultad del elector de provocar y, en su caso, conseguir la *deposición* de un funcionario del gobierno.

Pero el problema esencial aquí es el de si estas instituciones son, en efecto, de Gobierno *directo*, y aun si éste es posible. A mi juicio, esas instituciones son siempre representativas; dada la naturaleza del Estado-colectividad-grupo, no cabe Gobierno *directo*: el Estado obra siempre *por representación*. Esto aparte de que el cuerpo de ciudadanos—funcionarios—jamás coincide con el cuerpo del Estado, que es siempre más *amplio* y más *profundo* que todo cuerpo electoral. Por otra parte, el Gobierno *representativo* no lo es porque tenga un cuerpo electoral que designe funcionarios, sino porque el mismo cuerpo electoral y el sistema de funcionarios que forman con él el Gobierno responden a la necesidad esencial del *obrar por representa-*

ción, característica de *todo* Estado social. No hay, pues, oposición radical de formas de Gobierno *directo* y *representativo*, sino variedad histórica de instituciones, resultante de la extensión y complejidad del Estado y, además, de la distinta ideología política dominante (1).

La doctrina y las aplicaciones del sufragio se estudian en el tomo II de este *Tratado*.

10. El otro problema surge al considerar el carácter necesariamente *especial* y *específico* de las tareas del Estado, frente a las exigencias del espíritu social, que aspira, de una parte, a que aquél—el Estado—refleje en todo momento sus exigencias, y de otra, a que se *gobierne eficazmente*. Luchan aquí las dos concepciones del Estado que integran el proceso de su historia: la una, que estima el Estado obra de arte, o de imposición de una dirección suprema—de los capaces o de los fuertes—, y la otra, que lo conceptúa obra de la masa, de la multitud, del pueblo, *de abajo*. Pero la posición actual del problema entraña un punto de vista, por encima y más allá de esa oposición de concepciones. El Estado *representativo, de opinión pública*, más o menos organizada, ¿puede gobernarse a sí propio merced al puro impulso de la opinión, generalmente condensada en el cuerpo de ciudadanos, electores?; o bien, ¿debe prescindirse de esta fuerza para dejar el gobierno a los *técnicos* y *gobernantes*, por serlo? ¿La solución no estará en fórmulas de armonía? El proceso histórico parece inclinarse a las fórmulas de armonía, consistiendo el problema de la forma de Gobier-

(1) CONS. ESMEIN, *Rev. du droit public.*, 1895, I. CURTI, *Le Référendum* (1905, edic. fr.). RYFFEL, *Die schweizerischen Landsgemeinden* (1904). WILCOX, *Govern. by all the People or the Initiative, the Referendum and the Recall as instruments of Democracy* (1912). LOWELL, ob. cit., par. III. WILLOUGHBY y ROGERS, ob. cit. BOUJOUR RIAL *Dem. in Operation*. MALLOCK, *The Limits of Pure Dem.*

no—de cada gobierno—precisamente en encontrar las soluciones adecuadas. Y abona la tendencia: 1.º El análisis objetivo del Estado, y 2.º La posición actual del problema mismo. El análisis del Estado, desde el más sencillo en su forma—el de una comunidad rural—hasta el más complejo, de las grandes nacionalidades, es, a la vez, aunque en distinto grado de combinación, obra de opinión, de instinto y de voluntad y de estudio y de ciencia aplicada: de *ciudadanos* y de *profesionales*. En las formas sencillas del Estado, la intervención de éstos es mínima: basta el buen sentido de una junta de vecinos para gobernar un pueblo rural, pequeño. Pero el Estado, a medida que se complica y amplía, sin dejar de ser una *comunidad de vida*, de *ideal*, de *aspiraciones éticas*, que obra a través de la masa y de sus órganos, es un sistema cada vez más complejo de *servicios técnicos*, y el Gobierno ha de reflejar esta doble naturaleza del Estado, armonizando el sentido democrático con las exigencias del servicio público; o sea la Democracia y la Eficacia, mediante una hábil combinación del elemento o factor representativo político, *individual* y *social*, y del elemento o factor *profesional* y *técnico* (1).

A mi juicio, la solución del problema de la forma de Gobierno, íntegramente considerado, entraña: 1.º La elaboración de una estructura concretada en un sistema de instituciones adecuadas para reflejar e intensificar, en una resultante armónica, el sentir y el querer de la comunidad, los cuales habrán de recogerse y elaborarse merced a la acción y reacción constantes entre el Estado *oficial* y el Estado *no oficial*, y 2.º La elaboración de una estructura, a la vez

(1) He tratado de este grave problema de una manera general, y con especial relación al régimen municipal, en mi discurso de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, sobre *La Ciudad Moderna* (1915). V., además, mi libro sobre *El Régimen municipal de la ciudad moderna*, esp. los caps. X y XIV, con la bibliografía que allí se registra. V. LOWELL, ob. cit., part. III.

representativa y técnica, lo que exige: *a)* La organización de los medios de formación y manifestación de la opinión pública; *b)* Una hábil y calculada disposición de los instrumentos *técnicos* de gobierno mediante la formación profesional del funcionario o la utilización del formado en la vida social (sindicalismo); *c)* Una estrecha y constante relación entre ambos factores estructurales, de forma, sintetizables en la noción fundamental del *servicio público*—labor concreta del Estado.

La variedad de formas de Gobierno no depende, pues, sólo, como suele estimarse, de la mera disposición de este o de aquel Poder, Magistratura o conjunto de algunas preeminentes: de un lado, depende del criterio con que se defina la soberanía; de otro, de la disposición circunstancial de los elementos del Estado, o sea de la historia y de la complejidad natural de la sociedad política; en todo caso la forma afecta o puede afectar a la totalidad del aparato de Gobierno, v. gr., desde el elector hasta el jefe del Estado.

CAPÍTULO III

Las formas de Gobierno.—Doctrinas y clasificaciones.

1. La definición y la clasificación de las formas de Gobierno—y del Estado—indistintas, aparecen como una de las preocupaciones más antiguas en la historia de las ideas políticas. Y se comprende: «el gran número de particularidades que presentan los Estados, y la diversidad de puntos de vista desde los cuales puede considerárseles, dan lugar, naturalmente, a numerosas clasificaciones de los Estados» (1); pero, aun concretada la determinación formal del Estado al Gobierno, la variedad, combinaciones y estructuras es tal, que no sería fácil reducirla a términos científicos de valor general, si la clasificación había de recoger los caracteres distintivos del Gobierno en todos los Estados reales y posibles. En la antigüedad, la clasificación de los gobiernos se ha hecho atendiendo al criterio reinante en el ejercicio del Poder y a condiciones exteriores de organización del considerado como supremo, y fijándose, sobre todo, en el número de personas que lo ejercen. La clasificación que bien puede llamarse clásica distingue las formas de Gobierno, según que el poder supremo, el de acción decisiva, está en manos de *uno*, de *pocos* o de *muchos*. De una manera general, esta clasificación se halla ya en Herodoto (2). Sin embargo, «las formas que Herodoto

(1) JELLINEK, ob. cit., cap. XX.

(2) V. WILLOUGHBY, *Pol. theo.*, pág. 168.

describe... no son las mismas que luego aparecen en el pensamiento político griego, bajo los nombres de Monarquía, Aristocracia y Democracia. La división de Herodoto se funda simplemente sobre la aparente y formal localización del poder superior, sin referirse adónde puede realmente residir de hecho. La Monarquía se define como el gobierno de un hombre, según su voluntad propia, y sin responsabilidad ante otra autoridad...; el gobierno de pocos, como de una oligarquía o aristocracia legal; el tercero, o sea la forma democrática, denominada *isonomía*, se define como aquella en la cual los funcionarios públicos se designan por sorteo, y están limitados, en su autoridad, por el derecho de todo el pueblo a intervenir en los asuntos públicos más importantes» (1). Platón, en *La República*, después de describir el Estado perfecto, indica las formas que, por no ser como la perfecta, estima defectuosas, y que valoriza según que se acerquen o separen del tipo perfecto (2). «Deseo saber—se di-

(1) WILLOUGHBY, ob. cit., pág. 169. HERODOTO, *Las Historias*, III.

(2) V. PLATÓN, *La Rep.*, lib. VIII. GLAUCÓN dice: «Pero añadías... si esta forma de gobierno es buena, todas las demás son defectuosas.» V. BARKER, ob. cit., pág. 173. «Este Estado es mejor que aquel, porque se acerca más al tipo ideal.» «Sabes ahora, se lee en *La República*, que hay necesariamente tantos caracteres de hombres como especies de gobierno, porque no crearás que la forma de gobierno de los Estados proceda de las encinas o de las rocas, sino de las costumbres mismas, de los miembros que las componen y de la dirección que este conjunto de costumbres imprime a todo lo demás...» *La República*, lib. VIII (trad. P. AZCÁRATE, II, pág. 95) PLATÓN, en *El Político*, combina la indicación del número de personas que ejercen el poder con el de la conformidad del gobierno con las leyes, de este modo: gobiernos, según las leyes: de uno, *Monarquía*; de pocos *Aristocracia*; de muchos, *Democracia*. Gobiernos de capricho, que no se conforman a las leyes: de uno, *Tiranía*; de pocos, *Oligarquía*, de muchos, *Democracia*; la democracia, en efecto, se divide también en dos, «porque se puede mandar según las leyes, o con desprecio de ellas, en este gobierno como en los demás». *El Político* (trad. AZCÁRATE, pág. 109). (V. WI-

ce—cuáles son esos cuatro gobiernos de que hablas. El primero y más alabado es el de Creta y Lacedemonia. El segundo, que ocupa también segundo rango, es la *oligarquía*, gobierno expuesto a un gran número de males. El tercero, opuesto enteramente al segundo y poco estimado, es la *Democracia*. En seguida viene la *Tiranía*, que no se parece a ninguno de los otros gobiernos, y que es la mayor enfermedad que puede padecer un Estado» (1).

2. La clasificación de Aristóteles (2) entraña un doble punto de vista: *teleológico y formal o estructural*; por el primero, esencial, los gobiernos se diferencian según que su forma—la constitución—responda o no al *fin* del Estado: «todas las constituciones—gobiernos—hechas en vista del bien general son *puras*, porque practican rigurosamente la justicia, y todas las que sólo tienen en cuenta el interés de los gobernantes, están viciadas en su base y no son más que una corrupción de las buenas: ellas se aproximan al poder del señor sobre el esclavo, siendo así que la ciudad—el Estado—no es más que una comunidad de hombres libres» (3); de ahí la primera fundamental clasificación de los gobiernos en *puros o impuros*. El otro

LLOUGHBY, ob. cit., páginas 125-26. DUNNING, ob. cit., I, página 36.)

(1) *La República*, lib. VIII.

(2) «La clasificación de Aristóteles, dada en su *Ética* y en su *Política*, es análoga, en muchos respectos, a la de Platón, pero está más definitivamente determinada, y la característica de cada forma más plenamente descrita.» WILLOUGHBY, ob. cit., pág. 170. Aristóteles llega a una clasificación casi exactamente igual a la de Platón en el *Político*. Debe, sin embargo, en justicia, admitirse que, si en Aristóteles los resultados son los mismos, su método es diferente del de Platón. El criterio de la clasificación de Platón es el respeto a la ley, y Aristóteles es original en su empleo de un criterio teleológico y del proporcionado por las diferencias entre los gobiernos, a causa del espíritu de los mismos, aunque la sugestión de este último criterio se encuentra sin duda en *La República*.» BARKER, ob. cit., págs. 307-308.

(3) *Política*, trad. P. AZCÁRATE, pág. 96, en el texto inglés de JOWETT, págs. III., 6 y 11.

punto de vista se refiere a la estructura, a las exterioridades institucionales. «Siendo cosas idénticas el gobierno y la constitución, y siendo el Gobierno la autoridad suprema del Estado, debe estar en manos de uno, de pocos o de la multitud» (1). Este es el puro elemento estructural e histórico; pero obsérvese que va unido en Aristóteles al teleológico, porque esos gobiernos de *uno*, *pocos* o *muchos*, se diferencian, ante todo, por el espíritu que informa la conducta de los gobernantes. En efecto: las formas de gobierno *puras* son aquellas en las cuales el uno, los pocos o la multitud gobiernan mirando al interés común; en cambio, el gobierno que gobierna con miras al interés privado, sea de uno, de pocos o de la multitud, es impuro, porque los ciudadanos, si lo son verdaderamente, deben participar de las ventajas del Estado (2). Relacionados los dos puntos de vista, resulta la total clasificación de las formas de gobierno: aquella en que uno gobierna, cuando atiende al interés común, es la *Monarquía* o *Reinado*; aquella en la cual gobierna más de uno, pero no muchos, *Aristocracia*, y se llama así porque o los gobernantes son los mejores, o porque gobiernan teniendo en cuenta los intereses del Estado y de los ciudadanos. Cuando éstos, en general, gobiernan el Estado en bien del interés común, al gobierno se le denomina con el nombre genérico de todos los gobiernos: *Constitución*, *República*. Las desviaciones de estos gobiernos—impuros—son las siguientes: de la *Monarquía*, la *Tiranía*; de la *Aristocracia*, la *Oligarquía*; de la *República*, la *Democracia*—Demagogia—. «La Tiranía es una Monarquía cuyo solo fin es el interés del monarca; la Oligarquía tiene en cuenta sólo el interés de los ricos; la Demagogia, el de los pobres. Ninguno de estos gobiernos piensa en el interés general» (3).

(1) *Pol.*, trad. de P. AZCÁRATE, pag. 96.

(2) *Pol.*, JOWETT, III, 7, 2. Trad. P. AZCÁRATE, pág. 96.

(3) *Pol.*, trad. AZCÁRATE, III, cap. V, pág. 97. Comp. *Ética*, de ARISTÓTELES.

3. La clasificación de Aristóteles puede considerarse como la más general y construída que el pensamiento político ha elaborado; persiste en lo esencial en el proceso de las ideas políticas. Y esto no obstante, su consideración e interpretación a través de las doctrinas y en relación con las formas reales de los gobiernos, muestra las dificultades que supone reducir a tipos generales distintos las variedades estructurales de los Estados. El elemento de valor más permanente de la clasificación de Aristóteles no es, en rigor, el *estrictamente formal*; implica un juicio *ético*; los gobiernos son *puros o impuros*, sea cual fuere su estructura concreta; la clasificación de estas formas puras e impuras tiene menos valor: aun empleando los mismos términos de Aristóteles, no tienen siempre la misma significación. ¿Cómo, en efecto, definir la Monarquía el gobierno de uno solo? ¿Cómo diferenciar hoy los gobiernos por el número de personas en quien concretamente encarna el Poder? En la misma doctrina de Aristóteles se indica de qué modo se consideraban las formas, incluso puras, que no parecían responder a constituciones tipo de gobierno, sino que recogían caracteres salientes de formas históricas. Por otra parte, Aristóteles señala el valor y significación relativos y variables de las formas típicas —parciales—. Después de exponer la naturaleza y formas de la Monarquía, de la Aristocracia y de la Democracia, dice: «Hemos visto por qué las constituciones son tan múltiples; por qué existen otras distintas que las que hemos nombrado, puesto que lo mismo la Democracia que las otras especies de gobierno pueden ofrecer diversos matices; en seguida hemos estudiado la diferencia que hay entre estas constituciones y las causas que las han producido, y, en fin, hemos visto cuál era, en general, la forma política más perfecta, y cuál era la mejor, relativamente, a los pueblos de cuya constitución se trate» (*Política*, trad. Azcárate, p. 210-211.)

4. Polibio, después de recordar la clasificación de los gobiernos como Monarquías, Aristocracias y De-

mocracias, desarrolla sus puntos de vista. Según él, la Monarquía no es precisamente el gobierno de uno solo, sino «la que se compone de vasallos voluntarios y la que es gobernada más por razón que por miedo y violencia»; la Aristocracia no se aplica a toda *Oligarquía*, «sino a aquella donde se escogen los más justos y prudentes para que la manden»; la *Democracia* existe cuando prevalecen las «patrias costumbres de venerar a los dioses, respetar a los padres, reverenciar a los ancianos y obedecer a las leyes, y sólo se debe llamar Democracia donde el sentimiento que prevalece es el del mayor número». Estima Polibio que esas formas no son ni las únicas ni las mejores: según la razón y la experiencia, «la mejor forma de gobierno es la que se compone de las tres sobredichas»; por otra parte, considera que las formas de gobierno entrañan un proceso que se origina en la más sencilla del gobierno de uno solo, o Monarquía establecida sin arte, y sólo por impulso de la naturaleza, transformándose en Real, y luego en Aristocracia y en Democracia, a modo de reacciones contra las respectivas y sucesivas corrupciones. La manera de evitar los trastornos y cambios en los gobiernos, es la organización de uno compuesto de lo bueno de los tres, en el que las autoridades, contrapuestas, produzcan un equilibrio y balanza de poderes (1).

Cicerón, en *La República*, desarrolla esta clasificación: «La autoridad — dice — puede ejercerse por uno solo, por algunos hombres escogidos o por la muchedumbre. Cuando el gobierno de todas las cosas está en manos de uno solo, este señor toma el nombre de rey, y esta forma de gobierno se llama Monarquía. Cuando la dirección la ejercen algunos hombres escogidos, el gobierno es Aristocracia. Gobierno popular es aquel en que el mismo pueblo lo dispone todo.» Cicerón señala las cualidades y los inconvenientes de

(1) POLIBIO, *Hist.*, lib. VI. CONS. WILLOUGHBY, ob. cit., págs. 270 237. DUNNING, ob. cit., I, p. 117.

las diversas formas típicas, y al determinar la mejor, dice: «Páreceme que, de las tres primeras formas, es preferible la Monarquía; pero esta misma es inferior a un gobierno que reúna lo mejor que aquéllas tienen y amalgame en justa proporción los tres poderes» (1). Como Polibio, prefiere la forma mixta, y encuentra su mérito en la contraposición y equilibrio de los poderes.

5. Santo Tomás sigue a Aristóteles; fiel al filósofo, distingue los tres gobiernos—Monarquía, Aristocracia y Democracia-*Política*—, a los que se oponen la Tiranía, la Oligarquía y la Demagogia; la Monarquía se define como el gobierno de uno solo, absoluto, pleno; gobierno con unidad en el poder supremo. Aunque si bien considera, con relación a la Monarquía, el origen electivo y el hereditario—comparándolos—, lo característico en ella es el gobierno pleno en unas manos, aunque sea preciso organizar el gobierno de manera que se evite la posibilidad de que el rey abuse (2). La Tiranía es la Monarquía degenerada. «La Monarquía es el mejor régimen del pueblo, si no se corrompe; pero a causa del gran poder que se concede al rey, degenera fácilmente en tiranía.» «La Aristocracia es el poder de los magnates, en el que algunos pocos ejercen el principado según la virtud». «La mejor institución de príncipes, dice, en una ciudad o reino, es aquella en que uno solo manda y preside a todos según la virtud, perteneciendo, no obstante, a todos el tal principado, ya porque todos pueden ser elegidos, ya porque lo son por todos. Tal es, sin duda, todo régimen político convenientemente mixto de reino (en cuanto hay un solo jefe), y de aristocracia (en cuanto muchos participan del poder en razón de su virtud), y de democracia o poder del pueblo (en cuanto pueden ser elegidos los príncipes

(1) *De La República*, lib. I.

(2) *De régim. princ.*, lib. I, cap. VI. Véase ZEILLER, ob. cit., cap. II.

de entre los ciudadanos y al pueblo pertenece su elección)» (1).

6. Maquiavelo, en los *Discursos* (2), después de recordar la clasificación de las seis formas de gobierno, «tres de ellas pésimas, las otras tres buenas en sí mismas, pero tan fáciles de corromperse que acaban por ser perniciosas», señala como la mejor forma—al modo de Polibio y Cicerón—la mixta. «Digo, pues, que todas estas formas de gobierno son perjudiciales: por la brevedad de su vida las tres que calificamos de buenas, y las otras tres por la malignidad de su índole. El legislador prudente que conozca estos defectos, huirá de ellas, estableciendo un régimen mixto que participe de todas, que será más seguro y más estable, porque en una constitución donde coexistan la Monarquía, la Aristocracia y la Democracia, cada uno de estos poderes vigila y contrarresta los abusos de los otros.» Pero Maquiavelo da un paso importante en el sentido de la rectificación de la doctrina aristotélica: su atención «se fija seriamente en las características y relativas ventajas de monarquías o principados y gobiernos populares o repúblicas...» Y así, «*El Príncipe* es esencialmente un estudio de la Monarquía en relación con la extensión de la dominación política, y *Los Discursos*, del propio modo, un estudio del régimen popular en relación con el mismo fin» (3). Entraña la posición de Maquiavelo, de un lado: 1.º, cierta reafirmación de la insuficiencia de la clasificación aristotélica, en cuanto las formas simples—*puras e impuras*—, ni reflejan todos los tipos posibles, ni implican los verdaderos tipos definidos; 2.º, la necesidad de buscar en la forma mixta un complemento en dos sentidos; de un lado, en el de la comprensión de la realidad, que ofrece formas, en efecto, en las cuales, aunque hay monarcas, éstos no realizan el gobierno de

(1) *Suma Teo*, I.^a II.^a, c. 105.

(2) Lib. I, cap. II.

(3) DUNTING, ob. cit., I, pág. 307.

uno solo, y sí regímenes de muchos con reyes o monarcas, y de otro, en el de la determinación de un tipo ideal, mejor y más complejo que las formas simples, y el cual ofrece variedad de combinaciones estructurales; 3.º, la acción del influjo histórico, que induce a Maquiavelo a contraer la diferenciación de las formas políticas a Monarquías y Repúblicas, porque el problema real se va concretando a una oposición entre príncipes y pueblos. Sin duda, la acción simplificadora de Maquiavelo no ejerce un influjo inmediato (1); en efecto, aunque la dualidad, puesta de relieve en la labor de Maquiavelo, ha influido grandemente en el desarrollo de las teorías políticas—en el período moderno—; sin embargo, las clasificaciones se han producido recordando a Aristóteles y aumentando el número de tipos.

7. Un momento culminante en la historia de la doctrina de las formas políticas lo representa Montesquieu. Para él (2), los gobiernos son: o *Repúblicas*, o *Monarquías*, o *Despotismos*. «El gobierno *republicano*—dice—, aquel en el cual el pueblo, en junto o solo una parte de él, tiene el poder soberano; el *monárquico*, aquel en el cual sólo uno gobierna, pero por leyes fijas y establecidas, mientras que en el *despotismo*, uno solo, sin ley y sin regla, hace todo según su voluntad y capricho.» La Monarquía descansa en el *honor*; el Despotismo, en el *miedo*, y la República, que puede ser *aristocracia* o *democracia*, descansa, en el primer caso, en la *moderación*, y en el segundo, en la *virtud*. Podría discutirse (3) si está bien elevado el despotismo a la categoría de forma *normal* de gobierno, cuando es su negación misma (4). Además, debe hacerse notar que no es fácil distinguir la

(1) JELLINEK, ob. cit., II (trad. franc.), páginas 396 y 397.

(2) V. lib. II y III del *Esp. de las Leyes*.

(3) BLUNTSCHLI, ob. cit., t. I, pág. 277.

(4) En todo caso, como advierte JELLINEK, el despotismo no es «más que una cierta manera de ejercer el gobierno monárquico».

Monarquía y la República por las razones numéricas: la Monarquía no es gobierno de uno solo; en el concepto actual, en manera alguna; y, sin embargo, hay monarquías. Si, atendiendo a ciertas condiciones históricas de la Edad Media, puede, en parte, aceptarse que la Monarquía descansa en el honor, y la Aristocracia en la moderación, y la República en la virtud, no puede aceptarse el criterio para diferenciar actualmente esas distintas formas de gobernar.

8. Rousseau, en el *Contrato Social* (1), distingue y señala: 1.º, la *Democracia*: el gobierno corresponde a todo el pueblo o a una gran parte de él, «de suerte que haya más ciudadanos magistrados que ciudadanos simples particulares»; 2.º, la *Autocracia*: el gobierno pertenece a un pequeño número, y 3.º, la *Monarquía*: el gobierno se concentra en un magistrado único; y añade que «de esas tres formas combinadas puede resultar una multitud de formas mixtas, cada una de las cuales es multiplicable por todas las simples». «Hablando propiamente, dice luego, no hay gobierno simple. Es preciso que un jefe único tenga magistrados subalternos; es preciso que un gobierno popular tenga un jefe.»

9. No es fácil señalar en el desarrollo del Derecho político un rumbo determinado con relación al problema de las formas de gobierno. La mayor parte de los autores, al formular su doctrina, después de señalar especialmente las clasificaciones típicas de Aristóteles y de Montesquieu, limitanse a enumerar alguna que otra de las de los tratadistas modernos, para explicar su punto de vista, que suele ser, o una modificación de la división aristotélica, o un intento de exposición histórica de los gobiernos, o, en fin, se procura dar un alcance científico, general, a las formas históricas actuales más típicas, o que han representado una más fuerte oposición formal, verbigracia, la Monarquía y

(1) V. lib. III.

la República. Limitaremos, pues, nuestra tarea a recoger alguna de las clasificaciones formuladas.

10. Kant señala tres posiciones en la relación de soberanía de la voluntad del pueblo, «según que *uno* manda a *todos*, o que *algunos*, iguales entre sí, mandan, reunidos, a todos los demás, o que, *todos* juntos mandan a *cada uno*, y, por consiguiente, cada cual a sí mismo, es decir que hay tres formas de gobierno: el *autocrático*, el *aristocrático* y el *democrático* (1).

Schleiermacher viene a reproducir la clasificación de Aristóteles (*Über die Begriffe der verschiedenen Staatsformen*, 1814). Las formas de gobierno son: la *Monarquía*, la *Aristocracia* y la *Democracia*; pero no se diferencian sólo por el número de los que participan en el ejercicio del poder soberano, sino por el grado mayor o menor de desarrollo de la conciencia de todos, respecto del Estado: en la *Democracia* el sentimiento del Estado se ha apoderado indistintamente de la masa, mientras en la *Aristocracia* tal sentimiento sólo se ha despertado en algunos, y en la *Monarquía* en uno solo. Haller distingue las Monarquías y las Repúblicas, subdividiendo aquéllas en patrimoniales, militares y teocráticas, y éstas en democracias directas y repúblicas aristocráticas.

11. Mohl (2) se fija especialmente en los caracteres históricos; y habla de gobiernos (¿Estados?) *patriarcal*, *teocrático*, *despótico*, *clásico*, *feudal* y *constitucional*, o de Derecho (contemporáneo). División esta que, aun desde el punto de vista histórico, tiene sus defectos, pues no pueden aceptarse como tipos diferenciales el patriarcal y teocrático, que son, observa Burgess, generalmente monárquicos, ni hablarse propiamente de un gobierno *clásico*, al modo que se

(1) *Princ. metaf. de la ciencia del Derecho*, § LI.

(2) *Encyklopädie der Staatswissenschaften*.

habla de una literatura o de un arte *clásicos*; el término clásico «es una expresión que no significa nada definido..., no es de ciencia política, sino más bien de la nomenclatura de las bellas letras» (1); y, por fin, el gobierno *constitucional* necesita una amplia explicación para oponerlo a los demás gobiernos *puros*, aparte de que en sí mismo este término, como expresión aceptada para el Estado contemporáneo (*Rechtsstaat*), cuadra a una variedad de formas de gobierno.

12. Bluntschli (2) intenta abarcar en una concepción general todas las formas de gobierno, aludiendo a la idea de Aristóteles, en quien se inspira, y cuya clasificación completa a su modo, primero añadiendo la *Ideocracia* a las tres formas *fundamentales* o *primarias* (Monarquía, Aristocracia y Democracia), y desarrollando luego una teoría de las que llama formas secundarias. En las cuatro formas fundamentales, el principio a que se atiende para clasificarlas es el carácter y manera de oposición entre gobernantes y gobernados, especialmente según la cualidad del regente, criterio este que difícilmente podría aceptarse para distinguir las monarquías y repúblicas modernas. Las formas secundarias se diferencian por la participación que en el gobierno tienen los gobernados. Según esto, si los gobernados constituyen una *masa pasiva*, sujeta, subyugada totalmente, se producen las formas *despóticas* y el *absolutismo*; si gozan del poder público ciertas clases, las formas que resulten son *semilibres*, y, por fin, si la generalidad de los ciudadanos es admitida al ejercicio de los derechos políticos, tenemos las formas *libres* o *Estados populares* (*Volksstaat*), la república en su acepción más lata. Bluntschli procura relacionar las formas primarias y las secundarias; afirma que la teocracia tiende a la forma servil, pero no es necesariamente despótica; que la aristocracia gravita hacia las *formas semilibres*, y que la democracia

(1) Ob. cit., t. I, pág. 94 (trad. esp.)

(2) Ob. cit., t. I, pág. 279.

tiende a las libres, por más que también pueden degenerar en despóticas, en detrimento de las minorías. Además, la monarquía reviste y comprende las más diversas formas.

Waitz habla de repúblicas, teocracias, reinos, Estados militares y compuestos, confederaciones y Estados federados (*Grundzüge der Politik*, páginas 36-42, citado por Garner, pág. 132).

13. Jellinek (1) ha desarrollado una interesante doctrina sobre la base de la oposición entre la Monarquía y la República: «históricamente, los tipos del Estado fundamentales e irreductibles». Pero «la clasificación de los Estados en monarquías y repúblicas no es más que la clasificación capital. Ambas formas entrañan a su vez numerosas variedades». «La Monarquía, dice, es el Estado guiado por una voluntad física» (2); después de determinar las distintas maneras de comprender la situación del monarca (como Dios o como representante de Dios, como propietario del Estado y como miembro u órgano del mismo), señala las diferentes especies de Monarquías, a saber: electiva y hereditaria, e ilimitada—absoluta—y limitada, la cual se manifiesta en diversos tipos—limitada por las clases, constitucional y parlamentaria—. La República —la no monarquía—ofrece estas variedades: 1.º, según el número de órganos inmediatos: hay ciertas repúblicas que tienen «un órgano *inmediato* y *primario único*» (las democracias absolutas y directas de Grecia, verbigracia), y otras con pluralidad de órganos inmediatos; 2.º, según la naturaleza de los órganos inmediatos: A) Repúblicas con un soberano corporativo; B) Oligárquicas; C) De clases o aristocráticas; D) Democráticas, antiguas y modernas. Estas

(1) Ob. cit. cap. XX.

(2) Comp. BERNATZIT, *Rep. und Monarch*, cit. por JELLINEK, ob. cit.

últimas se clasifican desde dos puntos de vista: *a*) según el papel atribuido al pueblo soberano; hay Repúblicas: 1.º, con asambleas populares consultivas o deliberantes; 2.º, puramente representativas; 3.º, representativas con instituciones de democracia directa; *b*) según el modo de establecimiento—o el pueblo elige directamente los órganos supremos del gobierno o por medio de representantes—, y según la organización del gobierno—con órganos individuales o colectivos.

14. Woolsey (1) habla de las instituciones primitivas, y luego distingue a través de la historia: 1.º, la monarquía, que comprende desde los reyes de ciudad, las monarquías absolutas, los despotismos imperiales, fundados sobre la soberanía popular, las tiranías griegas e italianas y las monarquías limitadas, electivas, feudales, espartana e inglesa, y, por último, la monarquía constitucional; 2.º, la aristocracia, que abarca las formas distintas que revistió en Grecia, Roma, Cartago, Italia; 3.º, las democracias bajo el régimen del Estado ciudad, y bajo el representativo; 4.º, los Estados compuestos y las confederaciones.

15. Burgess (2) clasifica los gobiernos desde cuatro puntos de vista: 1.º, identidad o no identidad entre el Estado y el Gobierno: Gobierno directo o representativo; 2.º, concentración o división del poder; *a*) régimen centralizado o dual, y éste confederación o federal; *b*) consolidado o coordinado; 3.º, tenencia del poder o función: hereditario o electivo; 4.º, relación entre el legislativo y el ejecutivo; presidencial o parlamentario.

Garner (3) desarrolla y razona una clasificación de formas de Estado y otra de formas de Gobierno: la primera se hace sobre «la base del número de personas» a quien el poder soberano corresponde: hay *Mo-*

(1) *Political Science*, caps. I a VIII, part. 3.^a

(2) Ob. cit., t. II, div. I, cap. I.

(3) Ob. cit., caps. V a VII.

narquía, «un Estado dirigido por una voluntad suprema»; *Aristocracia*, «el ejercicio de la soberanía reside en un número relativamente pequeño de personas», y *Democracia*, «el ejercicio de la soberanía corresponde a la masa del pueblo» (Aristóteles); se completa la exposición definiendo la *Teocracia* («la soberanía, en último extremo, se atribuye a algún ser sobrehumano o espiritual») y señalando los Estados simples y compuestos. *Las formas de Gobierno* se determinan a partir de la definición de éste (1), y aplicando el mismo principio del número de personas a quien se atribuye el poder supremo: así se habla de gobiernos *monárquicos, aristocráticos y democráticos* (2). La labor más interesante de Garner es la interpretación de estas formas según las exigencias de las ideas políticas modernas, y en atención a las constituciones de los Estados contemporáneos. La Monarquía que no es gobierno de uno solo, puede ser electiva y hereditaria, y de tipo absoluto y limitado o constitucional. La Aristocracia puede ser: de los ricos, basada en la propiedad; hereditaria, en el nacimiento; de funcionarios; militar, o combinada de varios elementos. La Democracia puede ser *pura o directa y representativa o indirecta*. Garner habla luego de la República.

16. Entre los escritores franceses, De Parieu (3) acepta la división en monarquía, aristocracia y democracia, y habla del gobierno mixto. Passy (4) divide

(1) «Instrumento o mecanismo mediante el cual actúa el Estado, en los casos en que no obra por acción directa de la soberanía». (Idea de LIEBER, *Pol. Ethics*, I, p. 238.)

(2) Estima GARNER que la clasificación ha perdido su primitiva importancia y tiene hoy poco interés científico, lo que impone la necesidad de buscar otros principios de clasificación; pero advierte que ninguna puede hacerse de gran valor: habrá tantas como puntos de vista desde los cuales el gobierno se considere; siguiendo a BURGESS, recuerda sus grupos y añade un 5.º: «según el espíritu y la organización: burocráticos y populares».

(3) *Princ. de Scienc. pol.*, c. I.

(4) *Las formas de Gobierno*.

los gobiernos en monarquías y repúblicas. Más recientemente, Benoist (1) rechaza las formas simples y admite las mixtas. Esmein (2) desarrolla una clasificación, en la cual distingue los gobiernos *simples*—con un sujeto soberano: monarquías y repúblicas, que son aristocráticas y democráticas—y los *mixtos*, en los que la soberanía reside en varios sujetos, v. gr., las monarquías constitucionales modernas; además habla de gobiernos unitarios y federales.

17. Entre los tratadistas italianos, Balbo (3) clasifica los gobiernos combinando las formas puras y mixtas de este modo: 1.º, monarquía pura; 2.º, aristocracia pura; 3.º, democracia pura; 4.º, monarquía mixta con aristocracia; 5.º, monarquía mixta con democracia; 6.º, aristocracia mixta con democracia, y 7.º, monarquía, aristocracia y democracia mixtas. Palma (4) acepta en principio la de Aristóteles, cuyos términos explica y completa a su manera. Hay, según él: 1.º, monarquías (teocrática, militar, hereditaria y electiva); aristocracias (feudal, de castas, teocrática) y democracias; 2.º, gobiernos mixtos, y 3.º, gobiernos representativos. Calamandrei (5) distingue según que se atiende: 1.º, a su elemento (monarquía, aristocracia, democracia, gobiernos mixtos), y 2.º, a su forma (monarquías, repúblicas). Brunialti intenta una clasificación general. «La soberanía, dice, o bien se ejerce directamente por el pueblo, o bien indirectamente por representación, o bien en forma inconsciente, indeterminada, lenta... En el primer caso tenemos la *democracia directa*; en el segundo caso, el *Estado libre representativo, monárquico o republicano*, y en el tercero, las variadísimas *formas históricas*, que desde la teocracia y del

(1) *La politique* (1879).

(2) *Element. de Droit Const.*, p. 4.

(3) *Della politica nella presente civiltà*, lib. III, capítulos III y IV (1857).

(4) *Ob. cit.*, t. I, p. 23.

(5) *Monarchia e Repubblica rappresentative*, part. 1.^a

despotismo oriental, van a la monarquía feudal y a la limitada» (1). Orlando (2), de un lado, enumera la monarquía, la aristocracia y la democracia, y de otro, los Estados despóticos, semilibres y libres, y los combina. Raccioppi, en una interesante monografía sobre el problema (3), señala cinco criterios de clasificación: 1.º, relación entre el órgano soberano (rey, aristocracia, pueblo), y el órgano que unifica la acción entera del Gobierno: hay, así, gobiernos *absolutos* y *constitucionales*; 2.º, modo de nombramiento del jefe del Estado, *electivo* y *hereditario*: *República* y *Monarquía*; 3.º, relaciones entre el órgano soberano y el legislativo: *directos*, *representativos* y *mixtos*; 4.º, distribución de funciones con relación al territorio: *unitarios* y *compuestos*; 5.º, relación entre el órgano ejecutivo y legislativo: *constitucionales simples* y *parlamentarios*.

18. Entre nosotros predomina la clasificación aristotélica, o bien la clasificación de los gobiernos en Monarquías y Repúblicas. El Sr. Santa María de Paredes (4) clasifica las formas del Estado—políticas—en *orgánicas*, atendiendo a la organización del poder (Monarquía y República), y *sociales*, atendiendo a la participación en el gobierno de esta o de la otra clase social o de todas (Aristocracia, Mesocracia y Democracia). Formas estas que pueden luego combinarse entre sí (monarquía aristocrática, etc.).

19. Creo baste lo expuesto para razonar la posición arriba sostenida frente al problema de *una* clasificación de las formas de gobierno, de valor científico y alcance universal. Del rápido examen hecho de las doctrinas resulta: 1.º, que, como consecuencia del punto de vista necesariamente circunstancial en que los filósofos, pensadores y tratadistas han debido colocarse, aun empleando en sus respectivas clasifica-

(1) *Le forme di governo*, p. 51.

(2) Ob. cit., lib. II, cap. II.

(3) *Forme di Stato e Forme di Governo* (1898).

(4) *Curso de Derecho político, Princ.*, P. III, Sec. III.

ciones términos iguales, revisten éstos a menudo muy distinta significación y valor, y 2.º, que aun aquellas clasificaciones que alcanzan un carácter de más amplia generalidad, al concretar y definir sus diversos tipos, ofrécese influídas por las preocupaciones dominantes en la época en que se elaboran y formulan, y así ocurre que, al diferenciar las diversas formas de gobierno, se recurre, de modo, al parecer, inevitable, a considerar los mismos tipos históricos observables como expresiones de otras tantas formas de gobierno de valor general. En mi concepto, siendo como es necesariamente circunstancial e histórica la forma de gobierno de todo Estado, lo único que puede hacerse es determinar en cada período o momento definible del proceso universal humano los tipos formales dominantes, teniendo en cuenta: 1.º, el grado de complejidad de los Estados; 2.º, las indicaciones generales de la evolución política; 3.º, los caracteres formales de los Estados mismos, obra del influjo de las tendencias que actúan en su desenvolvimiento, y 4.º, lo variable y circunstancial de las combinaciones políticas estructurales.

20. De conformidad con cuanto queda expuesto, se procurará caracterizar y clasificar las formas de gobierno del Estado contemporáneo a partir de una adecuada definición de los caracteres con que este Estado se ofrece bajo sus diversas combinaciones históricas típicas. Haráse ahora sólo una breve y rápida indicación que sirva para completar la TEORÍA DEL ESTADO, elaborada, en este caso, en parte como base de un sistema del DERECHO POLÍTICO (lib. I, II, III y IV), y en parte como ensayo del sistema mismo (Lib. V, VI y VII). Esta breve y rápida exposición de los caracteres del Estado contemporáneo y de las formas de un gobierno debe desempeñar otra interesante función en este ensayo de sistema: constituirá el adecuado enlace entre el *Derecho político*-filosófico general, resultante de la elaboración de una teoría *jurídica* del Estado, y el DERECHO CONSTITUCIONAL, o sea, como veremos oport-

tunamente, el *Derecho político* de los Estados *contemporáneos*—los Estados en que vivimos, formados como expresión de los grandes movimientos políticos y sociales que llenan la historia humana desde el siglo XVIII hacia nosotros.

Considerado el Estado de nuestros tiempos desde el punto de vista de su formación interna, de su significación humana y su expresión estructural, pueden quizá hacerse las afirmaciones siguientes:

1.º El Estado contemporáneo: todos los Estados de su tipo histórico son, o tienden a ser, o aspiran a ser, unidades étnicas—Estados de pueblos o Estados nacionales sustantivos, asentados en *su* medio. Su vida viene de *adentro*.

2.º El Estado contemporáneo: todos los de su tipo histórico son *constitucionales*, con o *sin* constitución escrita, pero con estructura jurídica y política constitucional, o sea regidos según normas que se estiman fundamentales—séanlo o no, respétense o no.

Sin duda, esta exigencia constitucional que reclama el imperio de la ley y del derecho en la vida y funcionamiento del Estado, experimenta una seria crisis hace tiempo—agudizándose en la post-guerra—crisis del poder público, obra del desenfreno de poder que la guerra ha impuesto y de la rebeldía de abajo contra la autoridad; pero esto no obstante, los Estados siguen afirmándose constitucionales, y aunque a menudo el desprecio a la ley y al derecho toma formas agresivas desde arriba como desde la masa, los pueblos no han inventado ninguna fórmula jurídica eficaz con que sustituir el respeto a la Constitución, a la ley, al derecho, a la norma obligatoria para el propio Estado. (V. en *La Constitution des États-Unis*, de J. M. Beck, 1923, la conf. sobre *La revolte contre l'autorité*.)

3.º El Estado contemporáneo: todos los de su tipo histórico son, o tienden a ser, aun en sus eclips-

ses en las dictaduras, *representativos* de modo *expreso*, aunque bajo variadísimas formas.

En efecto, todos los Estados hoy admiten implícita o explícitamente una *representación popular espontánea*: el Estado es el pueblo, la nación, la comunidad social políticamente organizada; todos los Estados además descansan políticamente en una amplia base electoral, combinada de muy varias maneras, con una representación oficial expresá en Cámaras, Asambleas o Consejos populares—locales o nacionales—; todos afirman el carácter de representantes de sus funcionarios, electivos o no, aun los *técnicos*; en todos se procura comprender las instituciones superiores centrales en la esfera de la representación expresa, ya haciéndolas electivas (Presidentes de la República, Senados electivos), ya estimando o declarando que las mismas instituciones que conservan el principio hereditario son en el fondo *representativas* de tradiciones vivas, de clase, de fuerzas, y todos, en fin, se esfuerzan por constituirse orgánicamente, esto es, reconociendo un valor representativo a los diversos elementos individuales y colectivos que viven de su agregado social. El carácter *representativo* del Estado constitucional no puede estimarse ni rectificado ni atenuado siquiera por las tendencias que con cierta intensidad se manifiestan a veces hacia la realización de la llamada democracia *directa*, qué no es sino una forma más—la más amplia—de la aplicación del principio de la representación específica.

21. Si después de señalar estas notas comunes de la *forma del Estado* contemporáneo, según las cuales es *constitucional, nacional y representativo*, pasamos a diferenciar las estructuras bajo que aquél aparece organizado, para realizar específicamente las *funciones de gobierno*, es preciso aceptar para definir las los términos consagrados en la ciencia política de modo general, pero que tienen ahora un valor propio y distin-

to. En efecto: hoy los Estados, desde el punto de vista de la estructura o forma de gobierno, son: o *Monarquías*, o *Repúblicas*; pero ni la monarquía es el gobierno de uno solo, ni la república el gobierno de todos o de los más; ambas son el gobierno de... *algunos*; el *Gobierno*, aun en las democracias, es necesariamente obra y labor o *función* de *minorías*. La diferencia entre Monarquía y República subsiste hoy, sin duda; mas es difícil señalar la diferencia en determinadas circunstancias, por ejemplo, entre la Monarquía *inglesa* y la República *francesa* (bien entendido, atendiendo a la *estructura* gubernamental). Cuando la Monarquía es como la inglesa o la belga, estrictamente *representativa*, y el monarca tiene sólo la función propia del que generalmente se llama *jefe del Estado*, se confunde tanto con la República, en la cual el presidente es eso, jefe del Estado, que es preciso tomar en cuenta lo de la duración personal del cargo o el carácter mayestático de la Monarquía para señalar diferencias de valor relativamente esencial. Otra cosa ocurre, en verdad, si se compara la República con una Monarquía acentuadamente *tradicionalista* o de carácter *doctrinario*; pero, aun en estos casos, en la mecánica formal del Gobierno, la diferencia se refiere, sobre todo, a la *forma del Estado*, en relación con el alcance y significación atribuidos a la representación como criterio determinante de la dirección política. De todas suertes, aunque reducidas a un *mínimum* las diferencias entre ciertas Monarquías y ciertas Repúblicas, es evidente que las formas de Gobierno de los Estados contemporáneos pueden dividirse en Monarquías, en las que el jefe del Estado lo es una persona legal y constitucionalmente irresponsable, determinada de por vida, y, según el principio hereditario, y Repúblicas, en las que todas las funciones del Estado se atribuyen y ejercen según el principio de la vocación y de la aptitud personales, siendo responsables todos los funcionarios que las desempeñan.

22. Las Monarquías se diferencian y pueden cla-

sificarse teniendo en cuenta la posición y funciones del monarca y atendiendo a las relaciones del mismo con los demás órganos del Poder. Desde ambos puntos de vista, las Monarquías son: o *parlamentarias*, o simplemente *constitucionales*. En las primeras (v. gr., Inglaterra, Bélgica, España, Italia, etc.), el monarca es el *jefe del Estado*, pero no es *jefe del poder ejecutivo* de una manera efectiva: distingúense por el predominio del *Parlamento* y la existencia del *Gabinete* o Consejo de Ministros, que ejerce realmente el poder ejecutivo y que comparte ciertas funciones con las Cámaras parlamentarias. En las segundas (v. gr., Alemania, Estados alemanes, Austria, antes de la guerra), el monarca (o Emperador), *jefe del Estado*, ejerce, en una gran parte, funciones de *jefe del Poder ejecutivo del Gobierno*. Los ministros no constituyen en este tipo de Monarquía un gabinete parlamentario, ni el Parlamento alcanza la importancia política que le corresponde en el régimen parlamentario.

23. Las Repúblicas se diferencian obedeciendo a una distinción análoga, por razón del *carácter, funciones y posición del jefe del Estado, del Parlamento y del Gabinete*. Y así hay: 1.º, *Repúblicas parlamentarias* (v. gr., Francia, y hoy Alemania, según la Constitución de 1919), en las que el jefe del Estado o *Presidente* no es realmente jefe del Poder ejecutivo, existiendo para este fin un Gabinete o Ministros responsables, y en las que el Parlamento es el órgano predominante, y 2.º, *Repúblicas no parlamentarias* o, según dicen algunos, *presidenciales* (tipo, la de los Estados Unidos de América, con la variante especial que, a mi juicio, se produce en la Argentina); en estas Repúblicas, el *Presidente* es jefe del Estado y del Ejecutivo. No hay en ellas verdadero Gabinete o Consejo de Ministros, y el Parlamento es principalmente un cuerpo esencialmente *legislativo*, salvo ciertas funciones de colaboración de los Senados en funciones del Ejecutivo.

24. Atendiendo a la constitución *territorial y pro-*

piamente interna del elemento de población del Estado, los *Gobiernos* son: 1.º, de Estados *unitarios*—centralizados o de *self-government* con diversas gradaciones—; 2.º, de *Uniones de Estados*, que ahora culminan bajo las formas de los *Estados* federales.

25. Aparte estas distintas formas de gobierno, que recogen caracteres generales definidos de estructura, cabe todavía una diferenciación de formas, determinada por el espíritu que reine en la organización total del gobierno, en sus bases y en sus procedimientos; así, por ejemplo, en unos Estados predomina el sentido *democrático puro*—y el gobierno propende a desarrollarse bajo la acción *directa* del cuerpo electoral—, régimen de democracia directa o con instituciones de este tipo (v. gr., Suiza, aplicaciones del *referéndum* en Alemania, sentido general de la Constitución rusa), mientras que, en los otros, el sentido democrático se condensa a través de complejas instituciones representativas, en las cuales puede predominar, ya sea el criterio de la *representación* político social de la opinión pública (v. gr., Inglaterra), o bien el de la *organización*, especialización técnica (v. gr., Alemania, sobre todo bajo el Imperio).

Pero no es posible detallar aquí más los distintos puntos de vista generadores de los diversos grupos o clases de formas de Gobierno. Su determinación es precisamente una de las funciones capitales del DERECHO POLÍTICO CONSTITUCIONAL COMPARADO.

Salinas (Avilés), 6 de mayo de 1923.

FIN DEL TOMO PRIMERO

(TEORÍA DEL ESTADO)