

LIBRO VII

FORMA DEL ESTADO

CAPÍTULO PRIMERO

Teoría de la representación.

1. El problema de la forma del Estado es uno de los problemas políticos acerca de los cuales existe más numerosa literatura, y, sin embargo, los resultados son aún poco satisfactorios. Refiriéndose Burgess (1) a los estudios escritos sobre el asunto, lo mismo en Europa que en América, señala la causa de resultados tan poco satisfactorios; consiste, dice, por parte de los escritores europeos, en que no establecen claramente la distinción entre Estado y Gobierno, y por la de los americanos, en que copian a los europeos.

2. *Estado* y *Gobierno* son, en efecto, términos que expresan ideas específicamente distintas y que se refieren a fenómenos diferentes, cuando se observa la realidad histórica de un modo directo. Si se quiere plantear adecuadamente, sin prejuicios, el problema de las formas políticas, es necesario ante todo definir lo que es el *Estado* y lo que es el *Gobierno*, y tal procedimiento

(1) BURGESS, ob. cit., pág. 68.

será además el más lógico para diferenciar, de un lado, la *forma de Estado*, y de otro, la *forma de Gobierno*, formas que se integrarán unitariamente en la idea y noción de la *forma política*.

El *Estado* integra la totalidad de la comunidad política; es la persona (real) colectiva de la sociedad política en la función del derecho, y el sujeto activo de la soberanía. Por su parte, el *Gobierno* es la organización específica del poder constituido por el Estado y al servicio del Estado; éste, en su amplio concepto, comprende lo que Giner llama *Estado no oficial* y *Estado oficial*, mientras el Gobierno abarca sólo el *oficial*, aunque necesariamente bajo el influjo del *no oficial*. Ya Aristóteles formulaba claramente la distinción entre las dos ideas: «el Gobierno—dice—no es más que cierta organización impuesta a todos los miembros del Estado» (1), o bien el Gobierno es la constitución misma, y ésta es la que determina la organización regular de las magistraturas, sobre todo de la soberana» (2), mientras que el Estado está compuesto por los ciudadanos, es «un cuerpo de ciudadanos con lo preciso para las necesidades de la vida» (3).

Habla Giner de la corporación de los funcionarios o magistrados públicos, o sea el Estado profesional u oficial; el Gobierno (en amplio sentido), *Estudios y frag.*, págs. 208 y 216. No es el Estado — como distinto del Gobierno—el órgano o fuerza a quien circunstancialmente se atribuye el poder supremo, v. gr., el pueblo o el Cuerpo electoral, o el rey, absoluto, en suma, el soberano determinado (Austin). El Estado se ha concretado, en el cuerpo político organizado para la formación o establecimiento de la ley constitucional, siendo el gobierno la organización normal de los

(1) *Pol.*, lib. III, cap. I, trad. AZCÁRATE, pág. 83, trad. JOWET, pág. 66.

(2) *Id.* III, cap. VI.

(3) *Id.* en JOWET, pág. 69, trad. AZCÁRATE, 85.

Poderes (V. Burges, ob. cit., I, cap. III). Para Willoughby (ob., cit., pág. 206), el gobierno es la organización del Estado», y éste, «la sociedad políticamente organizada». Al exponer Dunning las doctrinas de Marsilio de Padua (ob. cit., pág. 250), señala de qué manera determina éste la distinción entre Estado y Gobierno; su posición entraña una visión penetrante del problema; para Marsilio, el «legislador» representa el poder esencial del Estado; pero, se añade, «no es necesariamente idéntico con el que formula y promulga la ley ordinaria. Estima que la autoridad legislativa, en este último significado, puede otorgarse al príncipe o a cualquier órgano de gobierno; pero detrás, y superior a él, estará siempre el pueblo como un todo...». En Bodin la distinción entre Estado y Gobierno supone una concepción de éste como el sistema y el método a través de los cuales se ejerce el poder supremo, cuya posesión determina la forma del Estado. En Locke, el Gobierno se refiere a la posesión y ejercicio del poder; las diferentes formas de gobierno se distinguen en relación con este fenómeno invariable; el Estado, como tal. La «Commonwealth» — república — es otra cosa; «no una democracia o cualquier forma de gobierno, sino una comunidad que los latinos significaban con el nombre de *civitas*» (*Treat.*, II, 133.) Esta clara distinción entre Estado y Gobierno no siempre se mantiene en las doctrinas modernas del Estado. Como recuerda M. Carré de Malberg (ob. cit., pág. 19), ateniéndose a los resultados que se conceptúan inspirados en realidades, el poder del Estado — la *puissance étatique* — consiste sencillamente en el poder que de hecho tienen los gobernantes de imponer su voluntad a los gobernados..., y se estima que la supuesta personalidad «étatique» se confunde con los gobernantes, o, a lo menos, con la personalidad del gobernante supremo... Tal es el orden de ideas con el que se enlaza la doctrina de Seydel..., que sigue y supera Bornhak, etc. M. Duguit, dice, por ejemplo (*L'Etat*, I, p. 259): «El Estado es sencillamente el individuo o los individuos investidos de hecho del

poder, los gobernantes». Sin embargo, M. Duguit, como recuerda M. Carré de Malberg, dice en el *Traité*, I, p. 49 (1.^a edic.), que emplea Estado para designar los hombres reales que de hecho tienen la fuerza». En otro lugar del mismo *Traité* afirma que el «Estado no es más que una expresión abstracta empleada para designar un hecho social, la diferenciación entre gobernantes y gobernados» (Id., I, p. 23). La idea de M. Duguit aparece quizá más claramente expresada en el *Traité* (2.^a edic.), II, págs. 2 y 28: «El hecho Estado, dice, implica la existencia de una sociedad humana y de un grupo social, y la forma más general de los grupos sociales en los periodos que han llegado a un cierto grado de civilización es seguramente la *nación*. La *nación* es un elemento del Estado—sú medio social—; el otro elemento es la diferenciación entre gobernantes y gobernados. Y ¿como, siendo esto así, llamar Estado a los gobernantes? Estos son gobernantes del Estado; luego el Estado es otra cosa que *sus* gobernantes. V. especialmente el § 4 del tomo II (2.^a edic.). «Se puede, dice, reducir a algunos tipos generales las *formas* bajo que se presenta en los países modernos civilizados la diferenciación entre gobernantes y gobernados» (p. 21). Comp. Esmein, *Traité élem. de droit Const.* (7.^a edic.), I.

3. Una doctrina de la *forma de Estado*, que se inspire en los datos mismos de la realidad, ha de considerarla íntegramente en todos sus elementos, y en cuanto éstos se producen bajo una forma o según determinados modos. La forma, en efecto, expresa la manera según la cual la actividad del Estado *funciona*, y al *funcionar* se concreta en una organización y en una estructura; refiérese la forma al aspecto estructural del Poder o de los Poderes políticos, a la estructura mediante la cual estos poderes realizan su respectiva acción eficaz.

4. El problema de la forma del Estado es, en otros términos, el de su *Constitución*—tomando esta pala-

bra en el sentido más amplio, y en cuanto con ella se expresa la total estructura política. Pero la Constitución del Estado, como la estructura política, no expresa la idea de un mecanismo externo, de carácter político puro—los Poderes especializados en instituciones diferenciadas—: la Constitución de un Estado tiene su cimentación en la sociedad política, de donde proceden sus elementos estructurales: es un término de naturaleza sociológica, y se refiere a la *situación y movimientos*—de índole social siempre—*en que se concreta el incesante fluir de las energías humanas que integran el contenido vivo del Estado, y que, al especializarse en elementos diferenciados del cuerpo político, vienen a ser como los orígenes de la actividad del mismo—actividad soberana.*

5. Las formas políticas entrañan, en efecto, un aspecto *sociológico*—su contenido es humano-social—; en ellas, o bajo ellas, se agitan los hombres socialmente constituídos: bajo las formas políticas se mueven siempre energías humanas. La Soberanía — síntesis de la actividad del Estado — tiene, sin duda, una raíz humana y social; su exteriorización se verifica, necesariamente, *mediante los seres que forman el Estado: sus miembros.* Esta expresión formal de la Soberanía, de fondo social, late en las doctrinas que consideran al Estado como obra natural del esfuerzo humano. En cambio, concebido el Estado como una mera *pluralidad*, se explicará su funcionamiento como el resultado del concurso—artificial—de las voluntades, y se considerará la Constitución como obra de pura razón, y así la forma política será, en cada memento, la expresión del querer individual, sintetizado por misteriosos procedimientos, en un querer general (*Voluntad general*, de Rousseau).

6. La observación de la *realidad social política*, cuando ésta alcanza cierta complejidad, descubre en ella, según hemos visto en diversos momentos de la *Teoría*, un conjunto de fuerzas vivas—y actuales—políticas, a saber: 1.º, el grupo de individuos constituido

en unidad social más o menos coherente, unidad de pueblo, o nación; 2.º, un conjunto de formaciones colectivas, de instituciones y de sociedades que representan la serie inagotable de coincidencias de los intereses comunes, creadoras de las clases, de los grupos profesionales, de las asociaciones para fines generales o determinados, y mediante los que se especializan las diversas *funciones sociales*. Esta concepción realista, que aspira a expresar o reflejar la naturaleza positiva del Estado político complejo, es la misma que late en la doctrina del organicismo naturalista, que tiene tantos puntos de vista coincidentes con la del organicismo ético-espiritualista de Krause, Ahrens y Giner, y es a la que, no obstante su posición frente a la personalidad del Estado, llega Duguit, al afirmar, de un lado, la fuerza de la solidaridad social como lazo de unión política, y el valor del movimiento sindical como uno de los determinantes de la transformación del Estado (1).

Por otra parte, la comprensión, en el Estado político — territorial —, de la total vida individual recogida en el grupo — estrictamente el *Pueblo* o la Nación —, y de las diversas manifestaciones de su existencia colectiva, en asociaciones, sociedades, fundaciones, instituciones, etc., que en el territorio del Estado se hallan situadas, es lo que hace de tal Estado la *comunidad perfecta* (Aristóteles) de que se habla en la Edad Media (2), comunidad sustantiva, que en su esfera abarca la vida humana completa: sociedad total de Giner: Municipio, Región, Nación...

7. En la constitución del Estado se sintetizan orgánicamente los factores que actúan en la *constitución social*; integran ésta los hombres, como tales, y como miembros de la sociedad y del Estado, o bien formando grupos e instituciones *funcionales*; la constitución *política* viene a ser la misma constitución *social*, en

(1) V. *Transf. del D. P.*

(2) V. JELLINEK, ob. cit., pág. 75 (trad. fr.).

tanto que la sociedad vive y obra como Estado (Giner); de la sociedad toma éste todas sus fuerzas: estrictamente la Constitución expresa el régimen a que debe acomodarse la actuación de los Poderes del Estado, régimen que comprende: 1.º, la determinación de las instituciones y órganos que han de hacer efectiva la actividad o actividades del Estado, y 2.º, la regulación del modo de funcionar dichos órganos *institucionales* o *individuales* (V. esp. caps. VI y VII del libro IV de esta TEORÍA).

8. El problema de la *forma política*, o sea de la *forma* del ser y del obrar del Estado, *considerada* estrictamente, puede ahora plantearse en estos términos: supuestos los elementos que integran la constitución y la estructura políticas, ¿cómo actúan y funcionan dichos elementos, que, en síntesis, son el Estado? O bien, ¿cómo obra el Estado? El Estado tiene una vida espontánea, propia, indeterminable en *actos concretos*, absolutamente rebelde al análisis y a la observación, en cuanto consiste en el movimiento de la sociedad misma, a través de su conciencia colectiva, y que se condensa, a la larga, en costumbres, usos, hábitos, y en general, en todas las manifestaciones de actividad, esencialmente indefinibles, difusas, que no es posible considerar como obra expresa de persona dada, ni referir su aparición a un momento preciso. El problema grave aquí—de pura sociología—consistiría en saber si, en esta generación espontánea de la vida política, actúa de una manera inmediata el Estado—*ser social*—, o bien si sólo se trata de una *resultante* de las actividades individuales en una colaboración real, aunque no determinable ni referible a ningún individuo concreto.

No es posible resolver semejante problema, ni acaso importa. En efecto: sea cual fuere la naturaleza íntima del obrar *directo* (?) del Estado, el Estado se produce y se nos revela como una *síntesis incesantemente renovada* de la acción de todos sus factores constituti-

vos: los que formamos el Estado lo hacemos, y nadie que viva en él le es extraño. No hay dentro de cada Estado una diferenciación social ni funcional que determine una división entre seres *políticos* y seres *no políticos*; el Estado es de todos los que le forman, y todos son del Estado: *animales políticos*. La situación del hombre *sin ciudadanía—sin Estado—*entraña una limitación esencial. El Estado nacional de hoy, intensamente humano, propende notoriamente a realizar, en la más amplia y alta esfera, la comunidad de hombres libres, de hombres del Estado, de *su* Estado de una manera *expresa y jurídica*.

9. Y por eso se puede señalar en la realización concreta del Estado—*su forma*—una primaria y general intervención de todo hombre en el suyo—en aquel Estado de que forma parte—, intervención que, considerada en junto, es la de la masa social, masa que al pronto puede estimarse como una masa pasiva e indiferente, pero que lo es sólo en la apariencia, distraída por todas las atenciones apremiantes de la vida. Pero el Estado se asienta precisamente en esa vida apremiante, y en ella se forma el elemento *neutro* de que habla Azcárate.

10. La actividad del Estado, la actividad específica, y por ende definible y determinable, se concreta de un modo natural—sociológico—en *actos suyos*, los cuales se producen mediante o a través de uno de sus miembros (1). Tales actos, en efecto, no tienen realidad concreta sino a través de un individuo racional, merced al cual—a sus actos—se condensan y definen los del Estado, convirtiéndose por tal modo el individuo *condensador* en *órgano* de la colectividad de quien es la actividad. Y así se genera el hecho esencial de la *representación*, la cual es, ante todo, una relación *socio-*

(1) «Toda persona social se halla representada siempre, en último término, por la serie continua de sus miembros actuales.» GINER, *Est. y frag.*, pág. 208.

lógica—un fenómeno *análogo* al del enlace *orgánico* de un miembro con su organismo (1)—; pero sólo *análogo*; lo *sociológico* indica sólo lo específico de esta relación, en cuanto el *órgano social* no es un instrumento adherido en continuidad fisiológica al organismo, sino un ser vivo y distinto, estableciéndose aquella relación *orgánica* merced, especialmente, a lazos psíquicos, a una verdadera interacción psíquica entre el individuo — órgano — y el Estado, realidad social viva — síntesis vital (2)—. El Estado actúa mediante sus miembros, no en virtud de un acuerdo arbitrario, sino de una necesidad orgánica, de orden psicológico-interespiritual. La noción de la representación entraña una explicación ética y jurídica de un fenómeno orgánico, que supone: 1.º, una relación de conciencia — el miembro u órgano social actúa merced a relaciones éticas—; 2.º, un movimiento interno de autodeterminación de agentes racionales.

(1) V. GIERKE, *Genosenschafttheorie* (614 y sigs.). PREUSS, *Gemeinde, Staat, Reich, als gebiets Körperchaften*, págs. 157 y siguientes. *Über Organpersönlichkeit* (*Schomoller's Jahrb.*, XXVI). JELLINEK, ob. cit., caps. XVI y XVII. MICHOU, obra citada, cap. I, n. 60. SARIPOLOS, *L' Election proportionnelle*. En DUGUIT, *Droit Const.*, II (2.ª edic.), pág. 404 y siguientes, puede verse una interesante discusión de la doctrina. Habla DUGUIT de *órganos del Estado*, si bien advierte «que no puede haber órganos del Estado, ni en el sentido biológico ni en el jurídico». Comp. GINER, *Estudios y frag.*, etc.

(2) Esta diferencia esencial entre el organismo individual y el Estado, o la sociedad como organismo, explica las precauciones de M. MICHOU. Dice este autor que «la palabra *órgano* no puede ser empleada *más que a título de comparación*, e importa darse cuenta de que entre el órgano corporal de la persona física y el de la persona moral hay analogía, y no identidad». Y añade que en la persona física el órgano no es más que un instrumento pasivo: separado de la persona, es una materia inerte...; en la moral, el órgano es un ser vivo que posee por su cuenta voluntad e inteligencia: no es en sí persona, en cuanto órgano, sino en cuanto individuo»; mejor sería decir en cuanto ser de razón. V. GINER, ob. cit., pág. 194, y v. *Filosofía y Sociología*, primer estudio.

Entre el Estado o la sociedad y sus miembros, se establece un lazo *ético*, suscitado y mantenido por el reconocimiento de la necesidad racional del mismo, lazo que engendra la representación, esto es, el hecho de que un ser—el hombre—*obra* con conciencia, por y en interés del todo colectivo. En su acepción general —jurídica—, la representación es una función, y así la definen Giner y Calderón: «función en virtud de la que una persona que posee la plenitud de la capacidad y actividad jurídica, se subroga en lugar de otra...» *Princ. de Der. Nat.*, pág. 40. Para Jellinek, se entiende por «representación la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola» (ob. cit. II, pág. 247). La constitución y la forma del Estado descansan, real y positiva y necesariamente, en una relación de representación; la actividad política no puede realizarse sino a través de los miembros del Estado, que son *naturalmente* —sociológicamente— sus *ÓRGANOS*, y *jurídicamente* sus REPRESENTANTES. Esta distinción la expresa Jellinek al afirmar que la «idea de la representación es meramente jurídica»; mejor diríase que entraña una relación jurídica que se establece entre el Estado y su órgano por tratarse de seres jurídicamente capaces. En rigor, todo Estado es *representativo*, pero como el *órgano* del Estado es un ser humano que puede oponer su sustantividad a la del Estado, es posible, y así ocurre en efecto, que el hecho de la relación orgánica entre el Estado y sus miembros, aun revistiendo toda la exterioridad de la relación representativa, sea positivamente la negación efectiva de la representación. El tirano, el déspota, el usurpador, pueden aparecer como órganos del Estado, pero no serán sus representantes.

Starcke ha sostenido la idea expuesta de la representación en el Congreso Internacional de Sociología de París (1897). (V. «La loi de l'évolution politique», en los *Annales de l'Ints. Int. de Soc.*, IV.) La dominación

política..., dice, «busca su esencia en la representación. Todo gobierno, desde las formas más primitivas en que el hombre valiente sugería su preponderancia a sus compañeros, hasta las de nuestros días... ha ofrecido el carácter representativo», pág. 377. Comp. Giner, *Estudios*, etc., pág. 208. La afirmación de que todo Estado es representativo, tiene por base el reconocimiento de este hecho: *todo Estado tiene* órganos. Comp. Jellinek, ob. cit. «Un Estado sin órganos es una representación que no puede psicológicamente llegar a existir.» Id., II, pág. 218.

11. La representación, al exteriorizarse, se manifiesta en una variedad de *formas y modos*. El análisis de la estructura real y posible del Estado en relación con su funcionamiento, descubre estas *formas* de representación: 1.º *Espontánea y general*: se manifiesta en el *hacer* político de la masa de que antes se habla: trátase de una representación difusa, que ostenta *necesariamente* el miembro del Estado por virtud de la *ciudadanía*; 2.º *Reflexiva y específica*, que se produce cuando la acción de Estado se condensa a través de la conciencia individual del miembro activo, y como tal, y el cual miembro se constituye así en órgano consciente de su Estado; se concreta esta forma en grados diversos de *reflexión* y de *intensidad*. La *estructura*, en esta relación representativa—funcional—, *del Estado*, podría definirse como una *combinación de formas de representación; espontánea* en su base, y *reflexiva* en las distintas instituciones, siendo el *derecho político*, en cierto modo, *una ordenación adecuada del sistema de las relaciones jurídicas de las diversas representaciones del Estado*.

Desde el punto de vista de su generación o del *modo* según el cual las *representaciones* del Estado se producen, distingúense tres clases de representación; es, a saber: 1.ª, aquellas que surgen en el movimiento orgánico de la política *necesariamente*; 2.ª, las que surgen en virtud de la coincidencia de voluntades,

en cuanto el Estado estima útil una representación y el designado como representante la acepta; 3.^a, aquellas en las cuales, siendo la representación *necesaria* para el Estado, el representante acepta o no—*voluntariamente*—la función que exija la representación. De aquí nacen estas tres clases de representación: *necesaria*, *voluntaria* y *mixta* (V. Giner y Calderón, *Derecho Natural*, lec. 7.^a).

En la representación necesaria—que puede ser *necesaria natural* o *jurídicamente*—, *el hecho de la representación y la persona del representante son necesarios*; por ejemplo, el hecho de que el miembro del Estado sea, en cuanto ciudadano, órgano representativo del Estado, es una consecuencia inevitable, *natural*, de la existencia de éste, que no *puede ser ni actuar* sino mediante sus miembros, los cuales, a su vez, son *necesariamente*—ellos y no otros—órganos representativos de aquél. Hay en esta relación representativa una necesidad *natural* que se consagra *jurídicamente*, verbigracia, en aquellas Constituciones que afirman la soberanía del pueblo o de la nación. La representación típica *naturalmente* necesaria, es la que hemos definido como *espontánea*, y que surge del mero hecho de ser el *sujeto* de la representación miembro del Estado; la que reputamos necesaria *jurídicamente* tiene su fundamento en la ley, y se produce cuando ésta reconoce y consagra como *obligatoria* una representación, verbigracia, atribuyendo la soberanía al pueblo representado por el cuerpo electoral y declarando un deber el ejercicio de la función representativa, v. gr., en la forma del *sufragio obligatorio*. Las funciones políticas *necesarias* o consagradas tales por las Constituciones, puede el Estado convertirlas en *jurídicamente necesarias*, si declara su desempeño un deber cívico o una carga cívica, v. gr., el servicio militar obligatorio, y ciertos cargos, como ocurre entre nosotros con los de jurados, concejales, etc.

La representación *voluntaria* se define por oposi-

ción con la *necesaria*, como aquella en la cual el *hecho de la representación* depende de la voluntad del Estado, siendo, además, libre el designado como representante, de aceptar o no el encargo representativo. No es esta forma la más corriente en las relaciones políticas. La más corriente es la forma *mixta*, o sea aquella representación en la cual el hecho de la misma es *necesario*, dependiendo su atribución a una persona dada de la voluntad de ésta, y aun de que además reúna determinadas condiciones. Y cabe en esta forma mixta una distinción muy interesante. Puede ser necesaria la representación y depender del Estado el que ésta se organice de tal o cual manera. En rigor, tal es la doctrina general de la representación reflexiva: todo Estado obra, al concretar su actividad en funciones específicas—legislativa, económica, ejecutiva, judicial, de acción social, etc.—mediante representación. Pero cada Estado organiza a su modo constitucional y jurídicamente, las instituciones políticas llamadas a hacer efectivas aquellas funciones específicas.

12. Podría establecerse esta fórmula: *el Estado obra por representación—hecho natural—: el modo concreto de obrar del Estado dependerá de las condiciones históricas y especiales del mismo; pero establecida por el Estado la forma representativa, ésta adquiere los caracteres de necesaria jurídicamente, dependiendo de las normas constitucionales la manera según la cual la representación, jurídicamente necesaria, haya de encarnar y concretarse en los representantes específicos—funcionarios en amplio sentido— mediante una organización política adecuada.*

13. La doctrina de la *representación* debe enlazarse con la de la *organización formal—estructura—* del Estado; la conclusión que en vista de todo lo expuesto puede sostenerse es la siguiente: *el Estado obra mediante un sistema de órganos—jurídicamente representantes—, a través de los cuales se define y concreta y se hace efectiva su actividad. Pero ¿cómo?*

El Estado, ante todo, obra íntegramente; *todo él*, de una manera continua y por acción difusa. Por otra parte, la actividad del Estado *no se agota ni se enajena porque se condense específicamente en sus miembros* (1); no se *traslada* o *traspasa* a ellos la actividad del Estado en un momento dado, merced al pacto o a la elección *de los representantes* (2); el sujeto activo de la soberanía—el Pueblo-Estado—, dejaría de ser tal, desapareciendo como Estado para ser mero agregado o rebaño, si, en efecto, *trasladase* o *traspasase* su actividad — soberanía — íntegramente a sus órganos. Ninguno de los miembros del Estado, ni órgano alguno de él, monopoliza su actividad. Cuando esto se procura, y más aún, cuando se logra el monopolio del Poder al máximo (en las tiranías, oligarquías, demagogías, dominaciones consecuencia de guerras, de luchas de razas o de luchas de clases) el Estado vive vida anormal, no es verdadero Estado, es a lo sumo apariencia de Estado. El miembro del Estado—representante—, el representante político específico, la institución que ejerce un poder...: todos traen su fuerza de la masa constituida y organizada, y han de buscar su inspiración y su justificación en las *necesidades* y en la *voluntad* colectivas.

14. La difusión de la *emoción* política, condición esencial, no se produce de una manera uniforme e igual por todo el cuerpo político, ni de idéntico modo en los diferentes Estados. El Estado es un interés de

(1) Al explicar la doctrina del órgano de la persona social, advierte M. MICHOUX (ob. cit., I, pág. 140) que «no debe creerse que la persona moral esté *toda ella* en sus órganos... La organización es esencial para que el Estado pueda concebirse como persona... Pero esta organización no es el único elemento del Estado... El *grupo organizado*, tal es el ser real que en el derecho llamamos persona moral...». Es decir, el Estado tiene un sistema de órganos; pero es algo más o distinto del sistema: es el ser colectivo mismo. CONS. GINER, *Estudios y frag.*

(2) V. GINER, ob. cit., pág. 208.

todos sus miembros, distinto como tal del de cada uno en especial; pero la reacción psíquica de cada miembro, y la consiguiente intervención en la vida del mismo, son distintas; dependen de un modo general de las circunstancias históricas y de las condiciones propias de cada Estado. La motivación política existe difundida como una especie de motivación ambiente que tonifica la actividad del Estado; pero no se siente con igual intensidad por cuantos lo forman. Además, la experiencia demuestra de qué suerte se entrecruzan los sentimientos y motivaciones en la vida de las sociedades. Se ha de contar, pues, en el Estado, con una acción general política, decisiva quizá, y resultante de la compenetración de conductas heterogéneas. Y sobre esta base de la acción general y difusa, se especializa la actividad del Estado, para concretarse en un sistema de actos definidos por las condiciones personales del miembro u órgano representativo, y por las del medio social en que el órgano se nutre y vive, así como por la naturaleza especial de la función que se haya de desempeñar por el órgano. La acción total del Estado se ofrece sintéticamente como la expresión natural e histórica de la sociedad política, afirmándose en un fluir incesante, que tiene su expresión en lo que se denomina generalmente la *opinión pública*. «El Estado difuso del espíritu social en cada época, con su sentido, ideas, inclinaciones, tendencias, repugnancias, tocante a los problemas de su tiempo, constituye la *opinión pública*, que no es, en suma, ni siquiera una resultante mecánica de fuerzas rígidas aisladas, sino el producto orgánico de las acciones y reacciones mutuas entre las diversas unidades sociales que se penetran y modifican recíprocamente en sus estados de conciencia» (1).

15. La opinión pública es un fenómeno sociológico: es la forma bajo la cual se genera y concreta el

(1) GINER, ob. cit., pág. 221.

espíritu social; su origen, proceso y manifestaciones son los mismos que los del espíritu social capaz de obrar con eficacia. La opinión pública es la demostración de la índole psíquica y ética de los movimientos políticos y de la actividad *social* del Estado. Su base está en el sentimiento de sociabilidad y de simpatía que provoca la relación entre los semejantes y las coincidencias de deseos, aspiraciones y opiniones, merced a la interacción espiritual — psíquica — y a la compenetración de espíritu con espíritu. La formación de la *opinión pública* supone el desarrollo del proceso necesario para la elaboración de un común sentir y de un común querer — sociales —, proceso que se realiza merced a la acción de la *imitación* y de la *invención*, que representan los dos momentos capitales de tal proceso (1). La *imitación* obra como movimiento *ondulatorio* de los sentimientos, emociones e ideas; la llama Baldwin «el modo de propagación social; el esencial, aquel al cual pueden reducirse los demás modos de propagación social». El Estado, en su base social, *su* pueblo, es como un círculo agitado por ondulaciones imitativas, unas a través del tiempo, como proyecciones hereditarias, obra de la tradición — fuerza conservadora y razón histórica de la permanencia de los Estados —, y otras a través del espacio, la imitación actual, manifestada en la propagación espontánea de las ideas y de los sentimientos políticos y de las creencias que, al fin, pueden condensarse en actos. La realización imitativa de actos políticos, es posible y eficaz, merced a la capacidad mínima para reaccionar psíquicamente en el comercio de ideas y de emociones, y para ser y sentirnos miembros de *una* comunidad social. Y la realización imitativa de actos políticos, entraña la contribución necesaria y general de los

(1) Sobre la función de estos dos fenómenos psicológicos que constituyen la trama y los hilos de la realidad social, v. TARDE, *Las Leyes de la Imitación y L'Opinion et la Foule*, y BALDWIN, *Interpretaciones sociales y éticas del Desenvol. mental* (trad. esp.)

ciudadanos a la obra del Estado. Así toda política es, ante todo, la resultante de la acción imitativa de la masa, la cual se disloca y trastorna bajo el influjo de la *invención*, o sea de «lo que se halla mado—recuerda Giner—el espíritu de disonancia, propio de las minorías, y que constituye como el fermento que, en relación con el estado de la mayoría, determina más o menos rápidamente el cambio de dirección de las tendencias y hábitos consolidados en la opinión» (1).

16. La opinión pública es la fuerza que inspira y orienta, y en último término, tonifica y caracteriza al Estado. Tiene un valor histórico, subjetivo y local: es de cada Estado según sus condiciones culturales y su personalidad. No puede producirse, con eficacia, sin un *mínimum* de formación unitaria y de interpenetración y flexibilidad de las conciencias individuales comprendidas en el Estado. Concretamente, la opinión pública supone un movimiento convergente a través de numerosas contraposiciones individuales y sociales, movimiento que produce la compenetración de sentimientos, deseos, aspiraciones, y que, implicando un fondo común—base de la *unidad* del Estado—, se define al fin como la resultante y se muestra como una colaboración. La opinión pública ha de ser *pública* y *opinión* (2); hay que suponer una cierta comunidad de pensamiento, o sea no ha de implicar la división interna del Estado de tal suerte, que la opinión sea como una imposición de un elemento a otro. Por eso, aun en el supuesto de tratarse de la opinión de una mayoría, si ésta es sólo órgano de sí misma, y se impone como tal a una minoría, no puede hablarse de verdadera opinión *pública*. Pero no implica la opinión pública la *unanimidad* de pareceres; una opinión unánime no es problema político (3). La posibilidad de una opinión

(1) GINER, ob. cit., pág. 222. *Princ. de D. N.* Lec. 36.

(2) V. el interesantísimo trabajo de M. LOWELL, *Public Opinion and Popular Government* (1914), esp. cap. I.

(3) «La opinión unánime no tiene importancia para

pública depende de que haya Estado—o condiciones para producirlo—, esto es, nación o núcleo político que aspire a ser Estado—y un cierto patrimonio de creencias o coincidencias políticas.

17. Dice Lowell, dando una expresión concreta a esta exigencia: «Un conjunto de hombres son políticamente capaces de opinión pública sólo en cuanto estén conformes sobre los fines y objetos del gobierno y respecto de los principios según los cuales esos fines deben realizarse. Deben estar conformes, además, en cuanto a los medios merced a los cuales debe determinarse la acción del gobierno, por ejemplo, respecto de que las ideas de una mayoría—o de otra porción de sus miembros—debe prevalecer; y una comunidad política como un todo es capaz de tener opinión pública únicamente cuando esto es verdad respecto de la gran masa de los ciudadanos. (Ob. cit. pág. 9.)

No es posible desarrollar aquí una teoría de la opinión pública, que de un modo general corresponde a la Sociología, ya que la opinión pública, sea considerada singularmente como expresión de un sentir individual, pero con derivación pública, o para ejercer efecto público, o como síntesis resultante de las coincidencias sociales y con la fuerza de una corriente de voluntad colectiva, en todo caso es la opinión pública un fenómeno sociológico. Por otra parte, el problema político que entraña y plantea la opinión pública, alcanza cada día más importancia y mayor complejidad. Lo advierte oportunamente J. Tönnies en su interesante obra *Kritik der Offentlichen Meinung* (t. I, 1922): «La importancia de la opinión pública—dice—ha crecido en forma inmensurable, en la realidad, y aun más en la estimación que de ella, en parte, suele hacerse. Dicha estimación, en verdad, ha sido tan relevante ya desde la ex-

nuestro propósito, porque está perfectamente segura de hacerse efectiva en cualquier forma de gobierno.» LOWELL, ob. cit., pág. 7.

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

pública, primero en onda expansiva, hasta que se condensa en una fuerza eficaz, síntesis viva de fuerzas coincidentes, entrelazadas. Estos momentos se señalan por Tönnies al diferenciar opinión pública de *la* opinión pública. (Cap. IV, «Opinión pública y la opinión pública», pág. 131 de la ob. cit.) «Una» opinión pública es el conjunto externo de múltiples y contradictorias opiniones que se manifiestan públicamente; «la» opinión pública es una fuerza y poder eficaz unitariamente. Usualmente, opinión pública significa no sólo que se haya exteriorizado, sino una determinada opinión expuesta para la generalidad, para el público. Pero en el lenguaje corriente se mezcla con esta acepción otra según la cual el público es, ante todo, o por lo menos, sujeto de la opinión. Científicamente hay que distinguir con cuidado ambos conceptos: el inarticulado y el que lleva artículo. Los dos tienen de común la exteriorización pública y la relación con asuntos también públicos, especialmente políticos. En un caso, empero, la generalidad se refiere a que todos toman alguna parte activa o pasiva en la manifestación de las opiniones; en el otro caso se trata de algo en que el sujeto es un conjunto esencialmente, y, sobre todo, políticamente unido, el cual ha decidido opinar o juzgar de un cierto modo y que pertenece a la vida pública. En un caso, la opinión es intelectualista; en el otro, voluntarista; allí permite discrepancias y contradicciones internas; aquí es acto de la voluntad, y tan unitario como el fallo que pudiera dictar un tribunal. (V. Tönnies ob. cit. cap. IV.)

Sobre teoría de la opinión pública, v. en las obras citadas de Lowell, Tönnies y Giner. Cons. Holtzendorff, *Wessen un Worth der offentlichen Meinung* (1880), el cap. I en español en el *Bol. de la Inst. libre de Ens.* (1896), donde se ha publicado también un trabajo *Sobre la opinión pública*, de López Selva (1896), Dicey, *Leçons sur les rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre au cours de XIX^{me} siècle* (ed. fr., 1900). Bryce, *The American Commonwealth* (1910), II. Cornwall Lewis, *Influence of authority in*

Matters of Opinion. Wallace, *Human Nature en Pol. The Great Soc.* IV. Minguzzi, *La teoria del l'Opinione pubblica nello Stato costituzionale* (1893); Tesso, *L'Opinione Publica* (1895); Garba, *Dell'origine e dell'autorità della pubblica opinione* (1881); Fracassetti, *L'Opinione pubblica* (1893); Brunelli, *Della pubblica opinione nello Stato moderno* (1906); Tambaro, *Teorie dell'opinione pubblica* (en el volumen *Sagg. di dir. e pol. costituz.*, 1910). Cons. Esmein, ob. cit. I, 297 Villoughby y Rogers. Ob. cit. pág. 17, 114 y sigs. Duguit. *Trait.* (2 edic.), I, págs. 90 y 434.

18. La *opinión pública*, en un sentido general y en el estricto, como movimiento y conjunto de oposiciones, y condensada en un influjo y en una voluntad —para hacer—, es, sin duda, la expresión que más adecuadamente sintetiza el aspecto *formal* de la actividad política: en su virtud, el problema de la *forma del Estado* se refiere a la determinación efectiva de cómo se *forma, condensa, actúa, aplica y utiliza eficazmente la opinión pública en el proceso continuo de la vida política*. El desarrollo de la actividad del Estado se verifica mediante la elaboración de una serie indefinida de momentos, estados de opinión que aspiran a convertirse en actos eficaces, en acción política. ¿Cómo se forman esos estados de opinión?, ¿cómo se condensan tales estados en fórmulas definibles?, ¿cómo se expresan?, ¿cómo se convierten al fin en acción eficaz? Aquellos Estados que, como los constitucionales son o aspiran a ser *representativos* y, más especialmente, de *opinión*, se afirman y viven en la *relación formal*, merced o a través de un proceso y de un sistema de instituciones que, tanto en el respecto *jurídico* como en el *político* estricto, responden a la necesidad de producir y de hacer efectiva la *opinión pública* en las funciones de *gobierno*. La génesis de una opinión pública eficaz en el Estado, entraña dos momentos esenciales, que determinan las dos *operaciones* fundamentales de su total proceso, a saber: 1.^a, la de

formación—elaboración—, y 2.^a, la de condensación o expresión: merced a estas operaciones, se han ido especificando y construyendo verdaderos medios o instrumentos de carácter institucional y constitucional, los cuales se diferencian en relación con las dos operaciones indicadas como medios de elaboración—órganos de formación—y como medios de expresión—órganos de manifestación activa de la opinión pública.

19. El primer medio para la formación de la opinión pública es la *educación*; no sólo la general—formación cultural del pueblo—, sino la llamada *educación cívica*, al efecto de provocar y mantener la constitución del *medio político* del ciudadano. Además, en los Estados constitucionales ofrécense consagrados y garantidos por la Constitución, la ley o la costumbre, ciertos medios *específicos*, merced a cuyo empleo—funcional—se procura realizar eficazmente las operaciones que exigen la formación y expresión de la opinión pública. El supuesto fundamental de un sistema de medios de formación y expresión de una opinión pública eficaz, estriba en la elaboración y aplicación de un *régimen jurídico de libertades—o DERECHOS—* que permita el movimiento libre, en atmósfera de *publicidad*, de los sentimientos, emociones, creencias, deseos y aspiraciones de los individuos y de la masa social en general. La consagración, a veces solemne, o meramente legal, de los derechos de *reunión, manifestación, petición y asociación*, facilita y condiciona la constitución y el funcionamiento de verdaderos medios de elaboración y de expresión de la opinión pública.

Por reuniones políticas se entienden las asambleas momentáneas y pasajeras de ciudadanos para tratar de un asunto del Estado: discutir una reforma política, proponerla, criticar la conducta o los actos de los gobernantes, protestar de una medida de gobierno, pedir la disolución de un Parlamento, etc. El carácter distintivo de las reuniones políticas es el de ser una manera de agitar a la opinión. La reunión no siempre funciona

como medio de agitación y de propaganda: puede servir como órgano de manifestación, para expresar una aspiración de ciertos elementos de la opinión pública. Las *manifestaciones* son reuniones cuyo fin es poner de relieve ante los poderes constituidos, y ante el país mismo, una opinión, o bien formular una petición. La asociación política es unión voluntaria y duradera de ciudadanos, para ejercer una acción cualquiera en el Estado: una acción docente, o de propaganda, o de reforma, o para realizar un programa, o defender un interés colectivo relacionado con el Estado. La asociación política entraña cierta condensación o formación de núcleo de la opinión colectiva, e implica una concentración de fuerzas que se desarrollan con cierta intensidad.

La prensa es uno de los medios más poderosos y eficaces para la difusión de las ideas en todos los órdenes de la vida: bajo la forma del libro, del folleto, de la revista y del periódico, sobre todo del periódico diario, obra la prensa de una manera expansiva, por difusión rápida, provocando corrientes de opinión y multiplicando el poder espiritual. Tiene la prensa, con relación a la vida política, la doble función que los medios anteriores, si bien de un modo más constante y amplio, eficaz; en efecto, la prensa política puede servir para la formación de la opinión pública y ser órgano que la conduzca y refleje, formulando sus aspiraciones y conclusiones. Estas mismas condiciones excepcionales de la prensa—periódica—, como medio de agitación, de propaganda y hasta de acción política, hacen de ella un instrumento peligroso cuando se emplea torcidamente, no se inspira en ideales elevados y funciona adulando bajamente las malas pasiones del público, o cuando se mercantiliza y sólo atiende al éxito de la empresa.

20. Los partidos políticos constituyen uno de los fenómenos más característicos de los Estados modernos: aunque haya habido algo semejante en los de

otras épocas, y respondan a necesidades psicológicas y de estructura social, con el alcance, significación y funciones que hoy tienen, son consecuencia y condición del régimen político moderno, como régimen *de opinión*. «La evolución del gobierno popular ha hecho del partido político un fenómeno permanente de la vida pública» (1). Azcárate estima que «los partidos políticos son una condición esencial para la vida del Estado, y, por tanto, una necesidad», y considera que tal condición no puede producirse sino a partir «como de un supuesto indiscutible, que la sociedad jurídica tiene en sí misma la plenitud de medios, de facultades y de poder que son menester para hacer que reine el derecho; en una palabra, es preciso admitir la soberanía nacional, el *self-government*, la autarquía del Estado o soberanía de la sociedad jurídica...» (2); esto es, los partidos suponen la práctica del régimen de opinión, representativo. «La complejidad creciente de la vida social, dice Ostrogorski, ha hecho más necesaria que nunca la unión de los esfuerzos individuales. El desenvolvimiento de la vida política, al llamar a todo ciudadano a participar del gobierno, le obliga a entenderse con sus ciudadanos para cumplir el deber cívico. En una palabra, la realización por cada cual de sus propios fines en la sociedad y en el Estado, supone una cooperación, que no es posible sin una organización. Los grupos de ciudadanos con un fin político, llamados *partidos*, son indispensables doquiera el ciudadano tiene el derecho y el deber de expresar su pensamiento y de obrar» (3). Pero ¿qué es un partido político? Burke dice que el partido político es «el grupo de hombres unidos para favorecer con comunes esfuerzos el bien de la nación, entendido según ciertos

(1) LOWELL, ob. cit., pág. 64.

(2) *Estudios filosóficos y políticos*, cap. *Los Partidos políticos*, pág. 237. *El Self-government y la Mon. Doctrinaria* (1877), cap. I.

(3) *La Démocratie et les partis politiques* (edic. de 1912), pág. 642.

principios acordados». Bluntschli entiende que los partidos son grupos sociales libremente formados, en los que ciertas opiniones, o ciertas tendencias, unen a sus miembros para una acción política común» (1); por fin, Minghetti dice que hoy se entiende por partido una reunión de hombres que tienen voz en la cosa pública, y los cuales están de acuerdo en las máximas fundamentales acerca del modo de gobernar y trabajan para que tal modo impere (2). Azcárate define el *partido* como «agrupación de hombres que aspira a resolver determinadas cuestiones en un momento dado» (3). Resumiendo los caracteres del partido político, Ostrogorski escribe que el partido es una agrupación particular; su base consiste en el acuerdo sobre un principio determinado, y su fin la realización de uno o varios objetos de interés público» (4). Claro es que se trata esencialmente de un concepto, de una teoría racional del partido, derivada de una doctrina general del Estado, que no debe desconocer las desviaciones históricas del concepto, merced a las cuales el partido se ha constituido, y se constituye con frecuencia, para la posesión del poder, degenerando en lo exterior, para el Estado, en «un instrumento de tiranía y de corrupción» (5) y en lo interior, en una férrea y opresora oligarquía (6).

El problema de los partidos políticos entraña una doctrina especial, merced a las causas siguientes: 1.^a, el especial papel histórico que, en la dinámica de los Estados, vienen desempeñando los partidos como parte esencial del régimen representativo y democrático: el

(1) BLUNTSCHLI, *Politique*, pág. 344.

(2) *I Partiti politici* (1881), pág. 64.

(3) *El Self-government*, cit., pág. 4.

(4) Ob. cit., páginas 642-43.

(5) OSTROGORSKI, íd., pág. 644.

(6) Recuérdese la idea de POPE: «la demencia del mayor número en beneficio de unos pocos»; OSTROGORSKI, íd., página 595. Véase R. MICHELS, *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties* (1914).

gobierno se ha desarrollado, o como una contradicción o como una resultante de la oposición de partidos; 2.^a, la consideración del fenómeno en sí, y en relación con las condiciones de la evolución política: el partido se ofrece como una necesidad íntima y social de la democracia, que no acierta a condensarse, ni a hacer eficaz su actuación, sin las organizaciones de *partido* en dos sentidos: a) para intensificar esta acción mediante la integración de fuerzas en una organización a menudo oligárquica; b) para obrar como instrumento de dominación o de cooperación expansiva, según el sentido que impere en la vida del Estado; 3.^a, la necesidad de relacionar la marcha total del Estado—desde *abajo* hasta el *gobierno*—con las aspiraciones, deseos y sentimientos de la masa, que encuentra en el partido un órgano de condensación, de expresión y de acción; el partido político entraña una operación de cristalización de doctrinas y de opiniones para convertirlas en motivos y objetivos de la acción: *en acción pura*. En eso se diferencia de la escuela filosófica o doctrinal (V. Azcárate, ob. cit.), en que el partido es para la acción eficaz, no para la verdad pura.

21. La doctrina especial de los partidos políticos comprende, supuesto el concepto, estas capitales cuestiones (1): 1.^a, la determinación de su función propia en el Estado—como órganos más o menos específicos y constituidos, de la opinión, que procuran los elementos y el personal seleccionado de los instrumentos de gobierno—; si los partidos se han concebido—y a veces se conciben—como instrumentos de dominación, contrapuestos en lucha irreductible—régimen de violencia—, poco a poco se ha llegado a considerarlos

(1) RÖHMER, *Lehre von des politischen Parteien*; BLUNTSCHLI, *Politica*, lib. XII; TARDE, *Les Transformations du Pouvoir*; MINGHETTI, ob. cit.; AZCÁRATE, ob. cit.; GINER, *Principios de derecho natural*. Lec. 36, n. 5. OSTROGORSKI, obra cit. MICHELS, ob. cit. RUSSELL, ob. cit.

como instrumentos para el gobierno (1); 2.^a, la definición de sus causas y motivos, y 3.^a, la justificación de su variedad, la cual se concreta, en las doctrinas, en la clasificación de los partidos. Esta clasificación se ha intentado razonar y formular con arreglo a distintos criterios, entre los cuales pueden señalarse los siguientes: a) oponiendo las concepciones del Estado en lucha en un cierto período, v. gr., Stahl con su división de los partidos en partidos de la *Revolución* y de la *Legitimidad* (2); b) atribuyendo la diversidad de partidos a la diversidad de temperamentos dominantes en las diferentes edades del hombre—doctrina de Röhmer, según el cual, el *radicalismo* refleja el estado de espíritu de la infancia, el *liberalismo* el de la juventud, el *conservadorismo* el de la edad madura y el *absolutismo* la vejez (3); c) procurando señalar el carácter propio de las posiciones políticas posibles, como hace Bluntschli, basándose en Röhmer; d) explicando el contraste de los partidos como un reflejo del que surge entre las tendencias imitativas de la costumbre o tradición protegida por unos «y atacada por otro u otros, en nombre de modas invasoras»—causa más general—, o bien como consecuencia de la oposición entre las mismas costumbres y tradiciones, doctrina de Tarde (4); e) colocándose, como hace Azcárate,

(1) V. OSTROGORSKI, ob. cit., pág. 643. GINER y CALDERÓN, ob. cit. Lec. 36, n. 5. Considera GINER los partidos como el resultado de la diversidad «de las opiniones en el Estado sobre la actividad reflexiva de los poderes públicos», y añade que presentan las fases de todas las oposiciones sociales, a saber: 1.º, período de manifiesta hostilidad—luchas violentas, los partidos inconciliables entre sí; 2.º, período en que la «oposición se limita a una lucha de opiniones»—de cierta compatibilidad y en atmósfera de cierta tolerancia; 3.º, época de madurez: «todas las opiniones se resuelven bajo una unidad común»; los partidos cooperan en atmósfera de mutuo respeto (régimen racional).

(2) V. BLUNTSCHLI, *id.*, págs. 332 y sigs.

(3) Ob. cit.

(4) «Lo seguro es que los partidos son siempre corrientes

en un punto de vista general y procurando señalar los motivos esenciales de la diferenciación política.

Azcárate señala como motivos de diferenciación de los partidos políticos: 1.º, las cuestiones de *fondo*, o sea que toca hacer al Estado, v. gr., el individualismo y el socialismo; 2.º, las cuestiones de *forma*, o sea cómo se ha de organizar el Estado, v. gr., los partidos republicanos y monárquicos; 3.º, las cuestiones de *modo*, o sea cómo el Estado ha de cumplir su fin: por ejemplo, los partidos conservadores y reformistas. *Estud. fil. y pol.*

de imitación, trazadas, ya antigua, ya recientemente, que se encuentran, alian o contraponen.» Ob. cit., págs. 143-144.