

X. ESENCIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO

1. LA FUNCIÓN SOCIAL DEL ESTADO

A. *Su legalidad peculiar*

MURHARD: *Der Zweck des Staates*, 1832; FRISCH: “Die Aufgaben des Staates in geschichtlicher Entwicklung”, *Hdb. d. Politik*, I, pp. 86 ss.; H. E. BARNES: *Soziologie u. Staatstheorie*, ed. alem., 1927; MENZEL: “Zur Lehre vom Staatszweck”, *Ztschr. f. öff. Recht*, VII, 1928, pp. 211 ss.

DESDE que Aristóteles inició su *Política* con la doctrina del fin del Estado, poniendo al frente aquella frase: *πᾶσα κοινωμία ἀγαθοῦ τινὸς ἔνεχα συνέστηχεν*, la cuestión del “fin” del Estado constituyó un problema fundamental para todas las doctrinas. Estaba reservado al romanticismo el combatir, por primera vez, la legitimidad de este modo de plantear el problema, afirmando que el Estado, “como las plantas y los animales”, es un fin en sí. A partir de entonces la cuestión del fin del Estado aparece desatendida por la doctrina, que la rechaza por considerarla un problema ficticio o superfluo, o bien porque lo estima de imposible solución (cf. Rehm, *Staatslehre*, pp. 31 ss.). Si en algún caso reconoce que tal cuestión está justificada, sus respuestas no son, en general, nada satisfactorias científicamente. Y, en todo caso, la teoría del Estado está muy lejos de ver en ella su problema fundamental.

La eliminación del concepto del Estado de este momento teleológico estaba, sin duda, justificada si se tomaba en consideración la concepción que del Estado tenía el derecho natural de la Ilustración, en la que la cuestión del fin aparecía unilateralizada de manera racionalista al considerar equivocadamente el Estado como una creación arbitraria de individuos para un fin consciente. Es también exacta la objeción de que sólo los hombres y no los grupos pueden proponerse fines subjetivos. Ni cabe poner en duda que el Estado no es una unidad de fin en el sentido de que sus miembros persigan en él y con él los mismos fines (cf. *infra*, pp. 258-259, 261-262). Hay que reconocer asimismo que tienen razón los que declaran que, desde un punto de vista científico, no puede llegarse a establecer objetivamente la “misión” política concreta de un Estado determinado. Pues esta misión —aunque se quiera deducir, a la manera de los geopolíticos del día, con una pretendida objetividad, de la situación geográfica del Estado de que se trate— depende siempre exclusivamente, lo mismo que aquellos fines psicológicos, de las ideologías, en manera alguna unitarias, de determinados grupos humanos dentro del Estado. Por último, hay que considerar también como mal planteada la cuestión del “fin”

trascendente objetivo del Estado, en relación con la voluntad divina o con el destino último del género humano, porque esa cuestión se refiere al sentido universalmente válido, verdadero o justo, del Estado, o sea el problema de su justificación, problema que no cabe confundir con el del “fin del Estado”.

Una vez aceptado que tales objeciones se hallan justificadas, hay que reconocer, sin embargo, que la cuestión del fin del Estado no sólo constituye un problema de importancia para la teoría del Estado, sino el más fundamental de la misma. Pues si bien es cierto que sólo los hombres son capaces de proponer conscientemente fines, no lo es menos que el Estado, como toda institución humana, tiene una función objetiva llena de sentido que no siempre concuerda con los fines subjetivos de los hombres que lo forman. El derecho natural de la Ilustración había extraído una consecuencia que ha inducido a error, a partir de entonces, tanto a las ciencias de la naturaleza como a las de la cultura, a saber, que la finalidad interna de un fenómeno debe referirse a su creación por una voluntad racionalmente dirigida a un fin. Pero así como la ciencia no puede llegar a admitir la acción de un creador partiendo de la legalidad inmanente del organismo natural, ni de la lógica interna del lenguaje concluir que ha sido creado por un espíritu del pueblo (cf. *supra*, pp. 116-118), del mismo modo no le es tampoco permitido explicar la organización estatal por un obrar racionalmente dirigido a un fin, como *v. gr.*, por un contrato entre hombres.

La teoría del Estado, empero, puede y, es más, debe indagar el sentido del Estado cuya expresión es su función social, su acción social objetiva. Esta interpretación objetiva del Estado hay que distinguirla con precisión de la interpretación psicológico-subjetiva (cf., por ejemplo, Freyer, *Theorie d. obj. Geistes*, pp. 36 ss.). Ciertamente que el Estado, como todos los fenómenos culturales que los hombres realizan, puede ser objeto también de una interpretación psicológica. Tal interpretación indagaría el fin subjetivo que los hombres se han propuesto en un caso concreto o, si se trata de un conjunto de casos, aquel que suelen normalmente proponerse. De estos fines subjetivos no podemos, sin embargo, pasar a la unidad objetiva de acción del Estado. Pues si, en atención a lo general psicológico, se concibe el fin del Estado de manera formal e indiferenciada, si, por ejemplo, se habla, con Jellinek, de un fin “para el mantenimiento de la existencia y del bienestar individuales”, en tal caso ese fin no sería un fin específico del Estado como el propio Jellinek admite (*Staatslehre*, pp. 235 s.), y, por tanto no sería propiamente un fin del Estado, ni tampoco una situación de hecho psicológica que se pudiera comprobar para todos los miembros del Estado.

Los grandes teóricos del Estado y, entre ellos, especialmente Aristóteles y Hobbes, con sus doctrinas sobre el fin del Estado, no han querido dar ciertamente una interpretación subjetivo-psicológica del Estado, sino una interpretación objetiva. La institución del Estado da lugar en todas partes a actividades semejantes que tienen una significación objetiva con un sentido comprensible para la vida social en su totalidad. La interpretación de este sentido funcional objetivo no debe confundirse ni con una interpretación psicológica ni tampoco con la cuestión del valor justo y válido que haya de atribuirse a la institución estatal.

Las acciones que ejerce el Estado, como causa, dentro del todo social se determinan con la misma objetividad que las funciones que poseen ciertos órganos en el organismo animal o vegetal para la nutrición, reproducción o defensa. Lo causal y lo teleológico no constituyen oposiciones de principio en la comprensión de la realidad social (Wundt, *Logik*, 1919, pp. 197 ss.). El Estado no es posible sin la actividad, conscientemente dirigida a un fin, de ciertos hombres dentro de él. Los fines establecidos por estos hombres actúan causalmente sobre otros hombres como elementos motivadores de sus voluntades. La realidad del Estado, el cual ha de ser supuesto aquí como unidad, consiste en su acción o función, la cual, tal como ella es, no precisa que sea querida como fin, ni por todos los miembros ni siquiera por uno solo. El Estado existe únicamente en sus efectos. “La función es la existencia pensada en actividad” (Goethe). La acción objetiva del Estado sobre hombres y cosas es separable de los actos físicos de su nacimiento y puede explicarse, por eso, sin tener en cuenta su nacimiento psicológico, como contenido objetivo de sentido. En cuanto acción objetiva, la función inmanente del Estado se distingue claramente tanto de los fines subjetivos y misiones que le adscriben las ideologías de una parte de sus miembros, como de cualesquiera atribuciones de sentido de carácter trascendente que se refieran a su fundamento jurídico (cf. *infra*, pp. 276-278).

Como todas las funciones sociales, que nacen y se mantienen exclusivamente mediante actos de voluntad humana socialmente eficaces, también la función del Estado es algo que se da y plantea a la voluntad humana. La función del Estado nos es necesariamente dada por una situación cultural y natural. No es nunca una mera situación natural la que reclama la función estatal. Hácese ésta una necesidad que domina nuestro obrar en el momento en que se produce una determinada situación cultural, a saber, cuando los pueblos se hacen sedentarios. El asentamiento en un determinado lugar geográfico, limitado por la vecindad de otros pueblos, hace precisa una unidad de acción para la protección de este espacio así como para su eventual ampliación. Esta necesidad de una solidaridad territorial para las cuestiones que de tiempo en tiempo se presenten en lo exterior, no es capaz, sin embargo, ni con mucho, de fundamentar la función de lo que desde el Renacimiento conocemos como Estado. Hay que agregar un alto grado de división del trabajo social y, condicionada por ella, cierta permanencia y densidad de las relaciones de intercambio e interdependencia. Esa intensidad de una conexión permanente de vecindad es lo que hace necesaria una organización territorial permanente y unitaria esencialmente referida a la demarcación espacial, organización a la que se da desde Maquiavelo el nombre de Estado. Los modernos Estados territoriales fueron desconocidos en la Antigüedad y en la Edad Media. Una organización comparable al *status* político actual sólo podía desarrollarse entonces en aquellos lugares donde, como consecuencia de los mercados, se concentraban en un breve espacio división de trabajo e intercambio, a saber, en las ciudades. Por esta razón también, encontramos los inicios del Estado moderno en aquellas ciudades donde se dan, al grado máximo de desarrollo, el trabajo y el intercambio, es decir, en las ciudades-repúblicas del norte de Italia.

La función del Estado determinada por el territorio se hace, pues, necesaria en el

momento en que se llega a cierta etapa caracterizada por el sedentarismo y por una división del trabajo muy desarrollada. Esta necesidad de la función estatal, que liga nuestras representaciones y nuestros actos, hace que no podamos considerar el Estado como una creación del arbitrio humano; no se opone, en cambio, a que en él veamos el producto necesario de la voluntad humana actuando en una situación cultural y natural dada. En cuanto se llega a aquel grado de interdependencia social en un determinado territorio, se plantea la exigencia de una ordenación unitaria para las relaciones sociales y, con ella, la de un poder común de ordenación que debe realizarse también hacia fuera. Esta necesidad de hecho sólo se convierte, sin embargo, en la realidad social del Estado en el momento en que aparece sentida, por el grupo humano que vive en el territorio, como objetivo a alcanzar por la voluntad y, como tal, es realizado. Donde no sea querido un poder estatal que se afirme a sí propio en lo interior y lo exterior, no surge ni subsiste Estado alguno. Pero siempre que se dé, como supuesto, aquella situación natural y cultural y se prefiera el poder de ordenación territorial propio al extraño, allí existe una voluntad de Estado. Si consigue organizar y poner en actividad, como poder autónomo, la cooperación social en el territorio, nos hallamos ya ante un sujeto del más alto poder territorial, ante un Estado al cual se atribuye, con necesidad política, el obrar político de gobierno con anterioridad a todo derecho internacional y con independencia de toda jurisprudencia normativa.

La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante.

La determinación de la función de sentido, inmanente, del Estado es de importancia decisiva para la comprensión del mismo en todos sus detalles. Sin una referencia a la función de sentido del Estado, todos los conceptos de la teoría del Estado y del derecho político aparecen vacíos de significado. El agnosticismo, que estima que no puede responderse a la cuestión del “fin” del Estado, conduce a la triste conclusión de que el grupo político sólo puede definirse por su instrumento, la “violencia” (así M. Weber, *Economía y sociedad*, I, pp. 55s.). A esta doctrina, y con mayor motivo a las que sostienen que el poder es el “fin” conceptualmente necesario del Estado (por ejemplo, Thoma, *Hdwb. d. Staatsw.*, 1926, VII, p. 755), más que ser falsas les sucede que no nos dicen absolutamente nada. Pues todas las instituciones humanas despliegan poder, y si no se fija una función de sentido al poder específico del Estado, no es posible diferenciarlo de una gavilla de bandoleros, de un cártel del carbón o de un club deportivo.

B. *Distinción de la función política de otras funciones sociales*

SCHÄFFLE: “Über, d. wissensch. Begriff der Politik”, *Ztschr. f. die ges. Staatswiss.*, vol. 53, 1897, pp. 579 ss.; *Handbuch d. Politik*, 1920. vol. I, “Wesen, Ziele und Zweige d. Politik”; SPRANGER: *Lebensformen*, 1928; MANNHEIM: *Ideología y utopía* (1929), ed. esp., Fondo de Cultura Económica,

México, 1941; C. SCHMITT: *Der Begriff des Politischen*, 1933; HELLER: art. "Political Power", en *Encyclopaedia of the Social Sciences*.

Sólo podremos llegar a un concepto de lo político partiendo de la función de sentido que desarrolla lo político en el seno de la vida social total. Sólo cabe distinguir la peculiaridad de la función política de las demás funciones sociales, de un lado, por el hecho de que la política es una conexión efectiva que nace y se mantiene según leyes relativamente específicas y, de otro, porque esa conexión, en cuanto parte, presenta una determinada significación para el conjunto de la vida social.

El concepto de lo político es mucho más amplio que el de lo estatal. Han existido actividades políticas y formas de actividad política antes de que hubiera Estado, del mismo modo que existen, aún hoy, grupos políticos dentro de los Estados y entre los Estados. Pero el lenguaje usual ha ampliado últimamente el sentido de los términos política y político en forma considerable. Se habla de una política eclesiástica, militar, económica, de asociaciones, etc., y en ello no se hace referencia sólo al Estado y otras instituciones políticas, sino también a particulares como soportes de tal política. Con tan amorfo concepto, sin embargo, no es posible determinar la función específica de lo político. Todas esas formas de "política" tienen en común el desplegar y aplicar poder social organizado, o sea que su poder nace y se mantiene mediante una cooperación humana dirigida por una ordenación regular común, en la que determinados individuos cuidan del establecimiento y aseguramiento de la ordenación, así como de la actuación unitaria del poder de tal suerte concentrado. Pero al poder organizado y actuado por órganos especiales de una Iglesia, de un *trust* o incluso de una organización militar como tal, nosotros no lo llamamos político.

Tan sólo partiendo de la relación de lo político con la *polis* y su forma más desarrollada, el Estado, podemos llegar a un claro concepto fundamental. Por eso política es, en el más eminente y ejemplar sentido, la organización y actuación autónoma de la cooperación social en un territorio. Repitamos que no es, en modo alguno, necesario que corresponda siempre a la función política objetiva una intención subjetiva de los miembros. No tiene importancia decisiva el propósito subjetivo del que presta un servicio militar, paga los impuestos, etc. Como todo poder social, también el político es una conexión de causa y efecto, en la cual lo importante es el efecto objetivo y no, o al menos no exclusivamente, el criterio y la intención subjetivos. Por esta razón, el dirigente político puede tener como propósito el enriquecimiento económico; pero si se sirve de la política para estos fines, ha de someter su obrar a las leyes propias de ella o, de lo contrario, fracasará, tanto política como económicamente.

Sin embargo, no toda actividad del Estado es actividad política. La calidad de político de un poder social no es algo establecido definitivamente, de una vez para siempre, sino que depende de las circunstancias sociales, especialmente de la mayor o menor homogeneidad social y política del pueblo del Estado, así como de la forma concreta de Estado. En general se califica de político tan sólo al poder que en el Estado dirige o conduce, no al que ejecuta. Como depositario del poder político se considera, en general, únicamente al que puede llevar a cabo un cambio esencial en la división del poder estatal,

en lo interno o lo externo, sobre la base de decisiones autónomas, o bien se esfuerza por poseer esta facultad. Por eso no vale ordinariamente como política la actividad de órganos estatales subordinados que se realiza según normas precisas. Y tampoco se consideran, con frecuencia, como políticas amplias zonas de la política social y de la actividad cultural del Estado. En cambio, cuando existen fuertes tensiones políticas, todas las relaciones sociales se hacen, finalmente, políticas e incluso llegan a estimar políticos actos tales como el alcantarillado de una calle, el establecimiento de una fábrica o de un sanatorio o la construcción de una escuela. En épocas tranquilas en las que los principios fundamentales de organización de la cooperación social en un territorio no son puestos en duda, no se concibe que esos actos puedan guardar relación, por lejana que sea, con la función política. De otra parte, en el Estado de derecho con división de poderes sólo vale propiamente como política la actividad del Estado que tiene carácter dispositivo y, en cambio, no se considera como política, o al menos no se le considera en el mismo grado, a la ejecución que actúa sobre la base de las disposiciones de aquélla; es decir, que, en general, sólo son actividades políticas el gobierno y la legislación, no la administración ni la justicia. El Estado “totalitario” de las dictaduras modernas, que convierte en políticas a todas las demás relaciones sociales, tiene que valerse no sólo de la administración, sino también de la justicia como instrumento inmediato de poder.

La política y el Estado se encuentran, en verdad, estrechamente relacionados tanto conceptualmente como en la realidad, pero no deben ser identificados. No es sólo el Estado el que despliega puro poder político, sino también los grupos políticos intraestatales o interestatales tales como los partidos, las alianzas, la sociedad de las naciones y, además, otros grupos cuya función no es, en sí, política, como las iglesias y las asociaciones patronales y obreras. Así, pues, no todo poder que actúa políticamente es un poder estatal; pero todo poder político —y esto está de acuerdo con nuestra formación conceptual— aspira a ser tal según su función de sentido; es decir, que todo poder político activo aspira a organizar y actuar la cooperación social-territorial según sus intenciones. Pero este objetivo sólo lo puede alcanzar, en último extremo, un poder político —aunque sea interestatal— si se transforma en poder estatal. Pues el poder del Estado se diferencia de todas las otras formas de poder político porque tiene a su disposición el orden jurídico establecido y asegurado por órganos estatales. Dado que el Estado representa el *optimum* político, es decir, la organización política normalmente más fuerte, precisa y practicable, toda actividad política, en virtud de su inmanente función de sentido, debe esforzarse, no ciertamente por conquistar el poder estatal en su totalidad, pero sí por tomar su parte en él. En este sentido puede definirse la política como el arte de “transformar tendencias sociales en formas jurídicas” (Hartmann, *Festschrift für L. Brentano*, 1916, p. 220).

Todo acto del poder político ejerce, por principio, su influjo, que a veces sólo cabe descubrir en un examen microscópico, sobre la vida religiosa, militar, económica, pedagógica, artística y otros aspectos de la vida social, y viceversa. La función política influye en todas las demás funciones sociales y es, a la vez, influida por ellas. Cabalmente por eso, sólo puede captarse el concepto de lo político mediante una

interpretación objetiva de la totalidad social. Toda interpretación psicológica, si no quiere quedarse vacía de contenido, tiene que dar por supuesto este contenido objetivo de sentido de la fundación política. Tiene, pues, que partir necesariamente de la hipótesis metódica de que en todo acto que entrañe un sentido se contienen “todas las formas fundamentales de los actos que entrañan sentido; en todo acto impera la totalidad del espíritu” (Spranger, p. 35). Por esta razón, un acto concreto de la realidad social, la cual presenta por todas partes contornos fluidos, únicamente puede ser caracterizado como político en atención a sus cualidades dominantes, no por sus cualidades puras.

En oposición a la concepción aquí sostenida de la función objetiva en sentido de lo político, se ha formulado recientemente, bajo el influjo de la filosofía de la vida, la tesis de que toda política no significa otra cosa sino una lucha de fuerzas esencialmente irracionales y carentes de sentido. Sorel, Pareto y Oswald Spengler coinciden en afirmar que el ejercicio del poder, sin contenido precisable, constituye la ley fundamental no sometida a otras leyes, de toda política. Un teórico filofascista ha caracterizado de una manera muy clara la esencia de esta política refiriéndose a la fascista, en los términos siguientes: “la actividad por la actividad, una especie de *l’art pour l’art* en el terreno político” (cf. H. Heller, *Europa u. d. Fascismus*, 1931, pp. 28 ss., 43). Al mismo resultado induce el concepto de lo político tal como lo entiende el influyente defensor del fascismo alemán C. Schmitt. Este autor tiene, naturalmente, que mantenerse en un psicologismo sin contenido al afirmar que lo que distingue específicamente lo político es la diferenciación de amigo y enemigo, siendo éste el extraño a quien hay que aniquilar en caso de conflicto. Schmitt sólo puede evitar que tal diferenciación amigo-enemigo se refiera a una diferenciación intensiva de carácter erótico o de cualquier otro, haciendo al Estado, de repente y sin comprensible motivo, soporte de tal diferenciación, de modo que, en conclusión, llegamos a la tesis, no ciertamente nueva, de que las diferenciaciones del Estado son diferenciaciones políticas. Prescindiendo de que la creación y mantenimiento del Estado, y con ello toda la política interior, quedan excluidos de la diferenciación amigo-enemigo, que tiene un sabor guerrero evidente, en la misma política exterior, y de toda ella, no queda a la *πολις* más que el *πόλεμος*, del cual evidentemente deriva Schmitt en modo exclusivo su concepto de la política. Aunque se estime que la política no es sino la continuación de la guerra, lo que la caracteriza es precisamente el empleo de otros medios; la parte más importante de toda política la integran los esfuerzos para evitar el conflicto existencial entre amigo y enemigo. El activismo schmittiano del amigo-enemigo, vacío de contenido, que ha sido, no del todo sin razón, tratado psicoanalíticamente (cf. Behrendt, *Pol. Aktivismus*, 1932, pp. 12 s.), es aplicable también a toda contienda arbitraria y no puede nunca conducirnos a la determinación de una característica específica de lo político, sino, en todo caso, a la trivialidad de que toda vida es lucha. No puede, en verdad, pasarse por alto el impulso irracional hacia una expansión de poder, que es propia de muchos aunque no de todos los poderes políticos, especialmente en la etapa del imperialismo. Pero este impulso no basta a fundamentar una determinación conceptual de lo político porque carece de sentido y porque no es característico y peculiar de lo político, sino que es aplicable también, en igual o mayor

grado, al poder económico en el régimen capitalista.

La exposición detallada, microscópica, de todos los factores que ejercen su influjo en la función política y que, a su vez, son influidos por ella, sería una labor imposible de realizar. Hemos de contentarnos, por eso, con una consideración macroscópica que ponga de manifiesto las conexiones y diferencias existentes entre las funciones políticas y las otras funciones sociales más importantes en la situación actual.

Además de la función eclesiástico-religiosa y de la función jurídica que analizaremos en particular, los otros poderes espirituales ejercen también los más potentes influjos en la política y son, a su vez, influidos esencialmente por ella. Un poder político es tanto más firme cuanto más consiga hacer que sea reconocida la pretensión de obligatoriedad para sus propias ideas y ordenaciones normativas y para las reglas de la costumbre, moral y derecho por él aceptadas y que son, al mismo tiempo, su fundamento. Su prestigio político crece si se logra que el tipo de cultura representado políticamente por él sea adoptado como modelo para la formación de la vida. Las mismas formas del lenguaje, la literatura, la música y las artes plásticas pueden, en determinadas circunstancias, obrar eficazmente en provecho del poder político. Por eso concede tanta importancia el Estado moderno a la política cultural en el interior y a la propaganda cultural en el exterior. Ningún Estado puede renunciar a la utilización de los poderes espirituales para sus fines. El Estado de derecho con división de poderes adopta en verdad cierta actitud de respeto frente a las fuerzas espirituales, al asegurar constitucionalmente el libre desarrollo del arte, la ciencia y la Iglesia. Pero esto sólo es posible que lo haga mientras las diferencias que puedan existir en el pueblo del Estado no pongan en peligro la unidad de la cooperación social en el territorio y, con ello, su necesaria función social. Las dictaduras modernas dan al espíritu un trato que implica su consideración como mera función de la política. Se proponen forjar una solidaridad política mediante la creación de una uniformidad espiritual de actos de coacción directa y, con ello, una pretendida nueva cultura.

En esto, como en otras muchas manifestaciones, especialmente científicas, del presente, aparece claro hasta qué punto ha desaparecido la capacidad para distinguir la legalidad propia, histórica y sistemática, de la función espiritual y de la función política. Aunque la historia, desde los griegos y romanos hasta los alemanes e italianos de los siglos XVIII y XIX, demuestra lo contrario, la mayoría de nuestros teóricos y prácticos de la política están imbuidos de la creencia supersticiosa en una armonía preestablecida entre el poder político y el del espíritu. Sólo un estado de “desilusión” y anarquía espiritual, tanto en lo individual como en lo social, puede explicar que se confunda la legalidad propia de las actividades políticas con las leyes de los valores espirituales, socialmente ineficaces en el momento y hasta por largo tiempo. La organización y actuación de la cooperación social en un territorio no puede producir más que ciertos requisitos organizatorios de una cultura espiritual. Y viceversa, Platón y Praxiteles, Shakespeare y Goethe no han ejercido, en absoluto, influjos necesarios de poder político. La fama suya, que en ocasiones actúa produciendo políticamente poder, es en la mayoría de los casos, como dijo un poeta, sólo la suma de las malas comprensiones que, con el

tiempo, se han ido acumulando en torno a sus grandes nombres.

Un problema superlativamente importante es el de la relación entre la función política y de poder físico, especialmente el militar. Hemos dicho ya que la militar es la forma más perfecta técnicamente de una formación autoritaria de poder (cf. *supra*, pp. 248-250). Este hecho descarría a menudo el pensamiento técnico unilateral, llevándole a ver en aquélla la forma más perfecta de la función política. Pero, a diferencia del poder político, el militar es sólo un poder técnico, que recibe del Estado la determinación de sus objetivos y su legitimación. Sólo como parte del poder del Estado tiene una función de sentido de carácter social. Un poder militar que no se subordine al cometido de organizar y actuar la cooperación social en un territorio, no es más que una partida de bandoleros. Pero en tanto que asegura la función política en lo interior y lo exterior, el poder militar es una ineludible condición de existencia de todo poder estatal. El poder físico, ciertamente, en ningún caso es más que una *ultima ratio* del poder político; el poder político sólo precisa de la fuerza excepcionalmente y con ella sola no podría sostenerse ni un momento. Cumple, sin embargo, señalar que el poder armado asegura la existencia del poder político no sólo en cuanto se ejerce de hecho, sino ya como mera amenaza.

Las relaciones entre la función estatal y la función social de la Iglesia y de la economía, así como la función jurídica, precisan de una especial indagación.

a) *El Estado y la Iglesia*

MOHL: *Staatsrecht, Völkerrecht u. Politik*, II, 1862, pp. 172 ss.; LAURENT: *L'Église et l'État*, Bruselas, 1868; SOHM: "Das Verhältnis von Staat und Kirche, etc.", en *Zeitschr. f. Kirchenrecht*, vol. II, 1873, pp. 157 ss.; HINSCHIUS: *Allg. Darstellung der Verhältnisse von Staat und Kirche*; MARGUARDSEN: *Hdb. d. öff. Rechts*, I, 1883; ROTHENBÜCHER: "Wandlungen i. d. Verhältnisse von Staat u. Kirche, etc.", *Jhrb. d. öff. Rechts*, III, 1909, pp. 336 ss.

El poder estatal que organiza y pone en ejecución las actividades sociales de los hombres que viven en un determinado territorio es, por su función, un poder secular. En cambio, la Iglesia ordena la conducta del hombre respecto a potencias supraterrenas. Precisamente por eso falta en ella la función territorial que es necesaria al Estado; es esencialmente una agrupación personal y no una organización territorial. Pero mientras la Iglesia es un grupo que pertenece a este mundo, una "sociedad religiosa", tiene también que organizar, dentro de la conexión social de causa y efecto, actividades sociales y, por consiguiente, ha de ejercer poder social. Teniendo en cuenta el gran poder de la Iglesia católica, afincado en una organización mundial, se habla por eso, no sin fundamento, de una soberanía eclesiástica. Pero la propia Curia romana, con bastante frecuencia, manifestó que para una soberanía política, hasta el Tratado de Letrán, le faltaba un territorio geográfico propio. No hace mucho tiempo, el 11 de febrero de 1929, declaró el papa que, hasta el presente, no había en el mundo otra forma de verdadera y propia soberanía que la territorial (*Acta Apost. Sedis*, XXI, 1929, p. 105) y, según el preámbulo del Tratado de Letrán, el territorio de la Ciudad del Vaticano debe ser medio y garantía