

PRIMERA PARTE

LEGITIMACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN EN EL ESTADO CAPITALISTA

I. EL PODER

1. Revisión histórico-política de la doctrina de la soberanía	15
A. Poder y soberanía	15
B. Método histórico y criterios sistemáticos para el estudio de la doctrina de la soberanía.	17
C. La doctrina de la soberanía como afirmación (racionaliza- ción) de la supremacía del Estado (sobre la sociedad).	19
2. División y predominio de poderes	56

PRIMERA PARTE

LEGITIMACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN EN EL ESTADO CAPITALISTA

I. EL PODER

1. *Revisión histórico-política de la doctrina de la soberanía*²

A. *Poder y soberanía*

Plantear como término de referencias el tema del poder, protagonista en buena medida de la historia colectiva e individual de la aventura humana, es plantearse el centro mismo de referencias tanto del derecho, como de la ciencia y de la filosofía política.

Pese a ello, es una constante la insatisfacción en torno al mismo, no sólo en cuanto problema a resolver sino en cuanto objeto a conocer. Así, en el orden jurídico, se lamentaba ya Hauriou del abandono en que se encontraba la teoría del poder, abandono que atribuía a la transformación del poder “minoritario” en poder “mayoritario”, por lo que las categorías con las que había sido tradicionalmente tratado quedaron inservibles.³ Asimismo, desde una perspectiva más próxima a la ciencia política, Loewenstein señala cómo la cratología o ciencia del poder es todavía hoy prácticamente inexistente o se encuentra en la infancia, y es dudoso que pueda alguna vez convertirse en instrumento seguro de trabajo.⁴ Igualmente, desde un punto de vista filosófico, Foucault dice que

de un modo general los mecanismos de poder todavía no han sido estudiados en la historia; se ha hecho una historia anecdótica de reyes y generales o en el lado opuesto una historia de los procesos y de las infraestructuras económicas; frente a éstas se ha hecho, a su vez, una historia de instituciones, es decir de aquello que se considera superestructural en

2 Trabajo publicado como monografía en *Publicaciones del Departamento de Derecho Político*, Universidad de Salamanca, 1980.

3 Hauriou, M., *Principios de derecho público y constitucional*, Madrid [s. f.], p. 162.

4 *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1965, p. 25.

relación a lo económico; pero el poder en sus estratégicas generales y concretas, en sus mecanismos, nunca ha sido estudiado,

especialmente en su ejercicio tal como se produce a partir del siglo XVII, que es cuando —según Foucault— tiene lugar lo que denomina el paso del poder como castigo al poder como vigilancia.⁵

Y lo cierto es, sin embargo, y como contrapartida, que toda la historia de los estudios está penetrada por la problemática del poder, de forma que Friedrich menciona como una constante de la cultura occidental la dialéctica individuo-poder, que atribuye a la valoración absoluta del hombre desde los comienzos del cristianismo;⁶ y en la época moderna, la temática del poder registra quizá unos niveles no alcanzados hasta ahora. En el orden jurídico, el progreso del constitucionalismo puede, en buena medida, entenderse como el progreso de las técnicas de la limitación del poder; la nueva ciencia política, pese al fracaso de algunas tendencias como las funcionalistas o behavioristas (teoría de la influencia) presenta aportaciones importantes y una preocupación constante por delatar y explicar la localización y el proceso reales del poder; y en el orden teórico y filosófico, desde la crítica de la razón instrumental o la denuncia de la dialéctica de la Ilustración (la racionalidad productora de la irracionalidad) que han denunciado Horckheimer y los filósofos críticos, a la ya importante literatura marxista sobre el Estado contemporáneo (tanto en el caso del capitalismo desarrollado como periférico) o el último momento importante de la filosofía representada por el antes citado Foucault (sus obras *Historia de la locura*, *Nacimiento de la clínica*, *Historia de la sexualidad*, t. I: *La voluntad de saber*, son en realidad reflexiones sobre el poder con sus dos famosas tesis sobre la microfísica del poder y la relación poder-saber) muestran el sentimiento patético ante las dimensiones y naturaleza del desarrollo del nuevo Leviatán, generador permanente de violencia estructural e institucional no ajena a la etiología de la violencia política que se convierte, a su vez, en motor de nuevos desarrollos potenciadores del poder del Estado.

Pues bien, de toda la complejidad temática y variedad de perspectivas que el hecho del poder implica, aquí se estudia solamente y desde un ángulo muy específico, ese elemento fundamental de la ideología del poder

⁵ *Politiques de la philosophie*, p. 171.

⁶ *La démocratie constitutionnelle*, 1958, p. 26.

—desde que éste se configura específica y autónomamente como poder político diferenciado, es decir, como poder del Estado moderno— que es la doctrina de la soberanía.

B. *Método histórico y criterios sistemáticos para el estudio de la doctrina de la soberanía*

Como es sabido, las dos grandes concepciones que tratan de dar respuesta al sentido de la historia, pregunta radical que desde la antigüedad está presente como inquietud existencial básica, son fundamentalmente la tesis de raíz griega (Tucídides, Herodoto) de la historia como repetición (la teoría de los ciclos) y la tesis de origen cristiano de la historia como evolución continua dirigida a un fin, que, en el curso de su secularización, lleva a la concepción de la historia como progreso.⁷

La interpretación moderna de la historia, aun con las formas en cierto modo intermedias que representan Spengler y Toynbee, se vincula decididamente a esta última, de manera que puede decirse que es cristiana por derivación, siendo discutible si lo es también por consecuencia.⁸ En cualquier caso, a partir del momento en que su secularización se consolida (que suele situarse en *Ensayo sobre las costumbres y el espíritu de las naciones*, de Voltaire) ha sido habitual la explicación de la historia desde esta perspectiva, tratando de buscar las diferentes fases de ese permanente desarrollo: Comte hablará de la ley de los tres estadios; Hegel, de las diferentes etapas del desarrollo del espíritu; Marx, de los distintos modos de producción. Y, en una forma u otra, sin llegar a concepciones tan ambiciosas, esa idea está presente en gran parte del pensamiento histórico-político de nuestro tiempo. Así, Carl Schmitt señala como marco para el estudio del pensamiento político las caracterizaciones generales que dominan el espíritu humano en los últimos cuatro siglos: la teología en el siglo XVI, la metafísica (con la que de manera en cierto modo paradójica designa el espíritu científico) en el siglo XVII, la moral en el siglo XVIII y la economía en el siglo XIX, destacando cómo el paso decisivo se produce al abandonarse el terreno teológico —que era un terreno de lucha— e iniciarse a partir del siglo XVII la

⁷ Vid. K. Lowitz, *El sentido de la historia*, 1968.

⁸ *Ibidem*, nota preliminar.

búsqueda de la neutralidad y la conciliación, que culminará en el Estado neutro del XIX. Se ofrece, así, un esquema brillante para el estudio, desde ese marco, de la soberanía.⁹ No obstante, menos que la adopción de ese esquema, nos interesa subrayar la necesidad que también en el planteamiento de Schmitt late de una visión histórica de la problemática de la soberanía, que compartimos, aunque desde otros planteamientos, plenamente. Y ello, no sólo por necesidades de coherencia con presupuestos previos más generales, sino porque, en concreto, respecto del tema que nos ocupa, el tratamiento histórico viene exigido por su propia naturaleza y significación, que son esencialmente históricos. Así, Jellinek afirma que ninguno de los conceptos fundamentales del derecho político está tan necesitado de una investigación acerca de su evolución histórica como el de la soberanía; sólo a través del análisis de la situación histórico-política de la que surge puede explicarse el concepto inicial, y sólo la evolución histórica permite explicar el paso del nivel político de su origen al nivel jurídico posterior.¹⁰

Sánchez Agesta subraya igualmente cómo sólo a través del análisis histórico pueden explicarse los diversos significados que ha cobrado el concepto de soberanía, pero, sobre todo —dice— es un concepto histórico porque es expresión de una forma de comunidad política, el Estado, y es a través de la evolución e historia del Estado como se va configurando la doctrina de la soberanía.¹¹

Sin embargo, dada su complejidad, la apelación exclusiva a la evolución histórica con criterio puramente cronológico imposibilita visiones más globales¹² o da lugar a una prolijidad confusa y, al final, igualmente ininteligible, o, a su vez, si se le quiere eludir, es difícil no incurrir en simplificaciones o falseamientos. Por ello hemos partido de la formulación de la siguiente hipótesis: las distintas manifestaciones de la doctrina de la soberanía se construyen, con distintas variantes, en torno a unos principios básicos, por lo que, con base en ellos, es posible ordenar, histórica y sistemáticamente (es decir, científicamente) la exposición de

9 Schmitt, C., *Estudios políticos*, 1975, pp. 15 y ss.

10 Jellinek, G., *Teoría del Estado*, Buenos Aires, 1954, p. 327.

11 Sánchez Agesta, L., *Lecciones de derecho político*, Granada, 1959, p. 502.

12 Este es el criterio utilizado por Mario Galizia en *La teoría della sovranità dal medioevo all' Rivoluzione Francese*, Milán, Giuffrè editore, 1951, donde, por capítulos separados, se estudia la soberanía del alto medioevo, bajo medioevo, siglos XVI, XVII y XVIII.

la doctrina para obtener, en último término, una interpretación también sistemática del significado y funcionalidad política de la misma.

En este sentido, la doctrina de la soberanía, tanto en su origen como en su evolución, aparece como una racionalización, que se trata de legitimar, del poder del Estado, al que se pretende configurar con arreglo a dos principios básicos:

- Mediante la afirmación (racionalización) de la supremacía del Estado (sobre la sociedad).
- Mediante la afirmación (racionalización) de la unidad del poder del Estado.

Estos dos principios o criterios (aunque no siempre se presenten separados, aunque aparezcan desde el principio) creo que históricamente adquieren relevancia sucesiva en el orden que los hemos formulado, y pueden servir para la inclusión preferente en una u otra de las diferentes manifestaciones de la soberanía y, en último término, para mostrar, como veremos al final, los objetivos de la doctrina.

C. La doctrina de la soberanía como afirmación (racionalización) de la supremacía del Estado (sobre la sociedad)

Conviene hacer aquí dos aclaraciones previas:

Primera. Dada nuestra perspectiva fundamentalmente interna y los concretos objetivos que se pretende, no vamos a tratar con la amplitud que el tema exigiría, las diferentes concepciones y repercusiones de la soberanía respecto del orden y el derecho internacionales que representan—según ha expuesto el profesor Truyol—¹³ de una parte la llamada concepción clásica de la soberanía como soberanía ilimitada en la línea seguida por Bodino, Vitoria, Suárez, Grocio, modernamente Verdross, etcétera, y, de otra, la concepción absoluta de la soberanía representada por Maquiavelo, Hobbes, Spinoza, Rousseau, Hegel y el positivismo jurídico. Por ello, a veces, citaremos, por ser indistinto a nuestros fines, a unos u otros, aunque tengamos conciencia de las diferencias que los separan en este aspecto, fundamental por otra parte desde otras perspectivas.

13 En *Soberanía del Estado y derecho internacional*, A. F. D., 1958-59.

Segunda. Como es bien conocido, la inicial construcción de Bodino tarda en imponerse en Europa occidental, porque subsiste la concepción medieval del orden político en la que predomina el dualismo gobernante-pueblo. No existía todavía la idea de cuerpo político como personalidad singular comprensiva tanto del gobernante como del pueblo; por ello, no sólo frente a la idea de soberanía anclada en el primero de estos dos términos se responde situándola en el otro, sino también tratando de apoyarla en los dos: surgen así las diferentes concepciones de soberanía limitada y de doble soberanía (la doble *majestas*) de indudable vigencia en diversas zonas europeas, bien que por diferentes razones: en territorio germánico por su relativo retraso y consecuente vigencia de los supuestos medievales antes apuntados (gobernante-pueblo); en los Países Bajos porque eran ampliamente compatibles con la existencia de formas republicanas; en Inglaterra, tanto porque suponían un compromiso entre las tensiones polarizadas de monárquicos y republicanos, como porque se acomodaba hasta cierto punto a la situación real, dado el papel que ocupaba el Parlamento.¹⁴ Como se sabe, en el *De iure Belli ac Pacis* (1625) de Grocio se contiene el primer intento de superación de ese dualismo medieval, de hacer compatible la tesis de Bodino con la concepción dualista de la sociedad política.¹⁵

Aceptado esto, es decir, la vigencia limitada de estas posiciones intermedias, me parece permisible, a efectos de análisis, tratar preferente y separadamente estas dos líneas centrales que se dibujan en el desarrollo de la doctrina de la soberanía (las que la hacen radicar básica y respectivamente en el gobernante y en el pueblo) teniendo en cuenta, además, que, bien que transformadas, estas tendencias se extienden más allá de los supuestos medievales, en que surgen y en los que, por otra parte, se encuentran ya otros elementos no estrictamente medievales sino precisamente de superación y disolución de los mismos, como se verá más adelante.

Pues bien, la consideración de la doctrina de la soberanía como afirmación y racionalización de la supremacía del Estado (sobre la sociedad) creo que puede analizarse y deducirse por ese doble camino, es decir, tanto a través de las doctrinas que defienden la soberanía del (gobernante)

14 Vid. Hinsley, F. H., *El concepto de la soberanía*, Barcelona, 1972, pp. 111 y ss.

15 Battaglia, F., "El dogma de la personalidad jurídica del Estado", *Estudios de teoría del Estado*, 1966.

Estado, o sea desde la teorización sobre el Estado, como, y aunque pueda parecer paradójico, a través de las doctrinas que defienden la soberanía (del pueblo) de la sociedad, es decir, desde la teorización sobre la sociedad.

a. Afirmación de la supremacía del Estado desde su teorización

A nuestro juicio, la afirmación de la supremacía del Estado se completa, desde esta perspectiva, a partir de dos tipos de teorías sobre la soberanía que se vienen distinguiendo desde Jellinek, Rehm y Carré, pero que a mi parecer no sólo no se excluyen ni, como señalan estos autores, son fuente de confusión, sino que se completan y en cierto modo se exigen mutuamente: la soberanía como cualidad de la potestad del Estado o soberanía en sentido negativo y la posterior identificación de la soberanía con la misma potestad del Estado y por tanto con su contenido, es decir, la soberanía en sentido positivo.

1) *La soberanía como cualidad del poder del Estado*

Este concepto o, quizá mejor, plano o perspectiva de la soberanía, es el que más destaca en su formulación originaria.

Se ha puesto constantemente de relieve —y se apuntó antes— la necesidad de situar el origen de la doctrina de la soberanía en el contexto histórico-político medieval. En esta línea y de manera magistral, el profesor Ramiro Rico en su espléndida aportación al tema¹⁶ señala los datos básicos del orden medieval: el dualismo que componen la Iglesia y el Imperio como representantes de la tendencia y ambición de universalidad de una parte, y el pluralismo de los poderes locales, territoriales y funcionales (ciudades, territorios, señoríos) que representan la tendencia y ambición del particularismo, de otra. Tal es —dice— la estampa del tópico medieval; la imagen quieta tras la cual late inquieta y complicada vida real. Porque, siendo indudable tanto el dualismo como el pluralismo medievales, hay otro ingrediente básico que explica y da sentido a la dinámica medieval: su recíproca acción; todos esos factores se condicionan sin excepción: ni el dualismo universalista Iglesia-Imperio tiene sentido fuera de su referencia al pluralismo local, territorial y funcional, ni este pluralismo perderá sus rasgos feudales y adquirirá los estatales, sino

¹⁶ Rico, Ramiro, *La soberanía*, REP, núm. 66.

en estrecha relación con el dualismo universalista, como se demuestra con la importancia que para la formación posterior de la doctrina de la soberanía tuvieron las tesis formuladas desde esos dos sectores (los teóricos franceses del *regnum* —Juan de París— y legistas de la Corona —Pedro du Bois— de una parte, y la obra de Bártolo, Baldo y los posglosadores y teóricos del imperio, de otra;¹⁷ ni, a su vez, la dinámica medieval sería explicable sin la tensión que se desarrolla en el interior de este dualismo (Iglesia-Imperio), con indudables repercusiones externas, porque, efectivamente, si es habitual, sobre todo a partir de Jellinek, poner de manifiesto cómo el fortalecimiento del poder estatal se hace a través de su afirmación frente a la Iglesia, frente al Imperio y frente a los poderes feudales, el profesor Ramiro Rico añade como ingrediente básico la tensión entre las dos pretensiones de universalidad que posibilitó a los poderes particulares, primero estrategias alternativas de afirmación frente a uno y otro y, finalmente, frente a los dos.

Desde estos presupuestos parece perfectamente lógico no sólo que el concepto de soberanía necesite, para afirmarse frente a los poderes rivales, definirse como absoluto en la clásica formulación de Bodino superando el sentido comparativo anterior y transformando el *superior* de Beumanoir¹⁸ en *supremus*, sino que este carácter absoluto se monte sobre una significación exclusivamente negativa: el no reconocimiento de poder superior ni igual en el interior. En cuanto el concepto de soberanía se ha ido formando históricamente con objeto de liberar a la realeza, bien de toda dependencia respecto de ciertas potestades externas, bien de los impedimentos que le oponía en el interior la potestad señorial, sólo es negación de esa dependencia y de esos impedimentos. Por ello mismo, es algo muy distinto de la potestad estatal que consiste en poderes efectivos, que tiene necesariamente un contenido positivo. En la pura idea de soberanía no entra, por el contrario, sino un elemento negativo, no revela en nada la consistencia misma de la potestad que es soberana, no es más que una cualidad de la potestad del Estado, pero no se confunde con ella.¹⁹ En el mismo sentido dice Jellinek que “el poder absoluto libre

¹⁷ A. Truyol, *cit.*

¹⁸ En el sentido de que, como es sabido, utiliza (en *Les costumes des Beauvoisis*) el término *souvrain* para referirse tanto a los barones —cada barón es *souvrain* en su baronía— como al rey, *souvrain* respecto de aquéllos.

¹⁹ Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, México, 1948, pp. 85 y 86.

de toda ley sobre ciudadanos y súbditos” en la formulación de Bodino, significa ante todo la negación de lo que quisiera afirmarse como poder independiente, sobre, junto o dentro del Estado: el poder de dominación del papa, del emperador y de los poderes feudales. El Estado tiene un poder soberano, lo cual quiere decir simplemente que es independiente de todo otro poder, pero no afirma lo que sea el Estado sino más bien lo que no es.²⁰

2) *La soberanía como potestad del Estado*

Junto al concepto anterior surge pronto y se extiende con rapidez un segundo concepto totalmente diferente, según el cual la soberanía no es ya únicamente una cualidad de la potestad estatal sino que se identifica con esta misma potestad. La vía por la que se produce esa transformación —señala Carré— no es difícil de descubrir; puesto que la soberanía es un atributo que ya en el siglo XVI no pertenece más que a la potestad estatal y que, según la doctrina de Bodino, entra en la definición misma del Estado, los autores de la época comenzaron a designar a la potestad estatal por una de sus cualidades y a confundir así esta potestad con uno de sus caracteres. En Bodino mismo se encuentran ya los orígenes de esta transformación, al señalar hasta “ocho verdaderas señales o atributos de la soberanía” que no procedían de la soberanía, sino que eran ya elementos integrantes de la potestad estatal.

Hobbes —con quien la teoría del Estado alcanza nuevos desarrollos que han movido a ciertos sectores de la doctrina moderna a considerarlo el primer teórico del Estado— prosiguió este camino y aún puede decirse que lo lleva a su plenitud: el inicial carácter negativo, defensivo, de la soberanía, se convierte ahora en positivo, en expansivo, en poder sin límites del Estado, de manera que *non est potestas super terran quae comparetur ei*, según el verso del libro de Job que aparece en la portada de la primera edición del *Leviatán*. Con base en los principios que se abrían paso en la cultura europea, el racionalismo en filosofía y el mecanicismo en las ciencias físicas, construye Hobbes un formidable edificio lógico donde el contenido positivo de la soberanía es una consecuencia necesaria derivada de la configuración y fines de la República. Y aunque al principio, al hablar de la génesis de la República, todavía

20 Jellinek, G., *Teoría del Estado*, cit., pp. 340 y 341.

pesa en él el aspecto negativo de que antes hablábamos (“el único modo de erigir un poder común capaz de defenderlos de la invasión extranjera” —la no dependencia del exterior— “y las injurias de unos a otros” —la no dependencia de poder alguno en el interior—) lo cierto es que ya para la consecución de estos fines considera necesario “conferir todo su poder y su fuerza a un hombre o a una asamblea de hombres”, y, después, de una manera más específica y a la manera de Bodino, va enumerando hasta doce derechos del soberano “por institución”²¹ en los que se despliega en toda su extensión el contenido positivo de la soberanía.

Muy próxima a la concepción de Hobbes se encuentra la de Spinoza. El profesor Tierno ha señalado que en el orden de la especulación política, Spinoza es un pensador que parte constantemente de Hobbes, de forma que aunque se encuentren en el *Tratado teológico-político* algunas divergencias (como la supresión de toda ficción metafísica o jurídico-política que le lleva a rechazar la teoría del pacto y la crítica de las Sagradas Escrituras), una buena parte de su reflexión sobre la organización política procede de Hobbes: motivación y efectos de la conducta del hombre, pesimismo antropológico, necesidad de la comunidad para subsistir. Y de ahí también el papel total del Estado: en cuanto expresa la razón, todo depende de él; no sólo protege la vida y defiende el orden, sino que —podría decirse— es el creador del orden. Crea e impone las normas, la moral (decide los criterios de lo malo y de lo bueno), y todo (incluida la religión como en Hobbes) se somete a sus mandatos.²²

Jellinek ha señalado cómo el contenido positivo de la soberanía se va llenando en cada autor en función de la situación concreta que le rodea. Cuando Bodino enumera las ocho verdaderas señales de la soberanía, no hace sino recoger los derechos que el rey de Francia exigía para sí, y estas circunstancias y relaciones son las que sirvieron de modelo; los poderes del Estado que Hobbes considera no son otra cosa que las propiedades fundamentales que la teoría inglesa atribuía a la prerrogativa regia, aunque en él adquiriera una expresión absoluta y se inserte en todo un sistema. Los ensayos posteriores para dar al concepto de soberanía un contenido positivo siguen el mismo camino. Así, Locke, al señalar los

²¹ Hobbes, T., *Leviatán*, Madrid, 1979, cap. XVII, pp. 266 y 267; y su prefiguración en *Elementos del derecho natural y político*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, 2a. parte, caps. I, 2, 8, 12 y 19.

²² Tierno, E., “Introducción a B. Spinoza”, *Tratado teológico-político*, Madrid, 1966.

cuatro poderes que distingue en el Estado (Legislativo, Ejecutivo, federativo y de prerrogativa) no hace sino elevar a abstracción las relaciones políticas inglesas tal como quedaron transformadas después de la revolución de 1688; y lo mismo ocurrirá con la doctrina jurídica alemana cuando a partir del siglo XVII empieza a influir sobre ella la teoría de Bodino.

Esta identificación se ha convertido en cierta forma en definitiva, más allá del marco teórico e histórico en que surge. Así, dice Esmein al comienzo de sus *Elements de droit constitutionnel*, “que la soberanía tiene dos facetas: la soberanía interior o el derecho de mandar a todos los ciudadanos [...] y la soberanía exterior o el derecho de representar a la nación y de obligarla en sus relaciones con las demás naciones”; y esta misma identificación está en la base de la configuración que hace Orlando de la soberanía como capacidad jurídica del Estado y de la doctrina de la personalidad del Estado de Moreau. Señala Orlando que del mismo modo que el conjunto de los derechos que pertenecen a los individuos constituyen su capacidad, así la soberanía considerada como el conjunto de los derechos del Estado, constituye la capacidad jurídica del Estado; por su parte, Moreau, situándose en la misma perspectiva, deduce que la soberanía, en cuanto conjunto de derechos del Estado, implica que el Estado es un sujeto jurídico, y termina definiendo a la soberanía como la “afirmación de la existencia del Estado” como “expresión de la individualidad del Estado”. Finalmente, en la doctrina española un notable representante de esta tendencia fue el profesor Pérez Serrano.²³

En cualquier caso, lo que aquí interesaba destacar es cómo a través de este nuevo concepto se conseguiría la afirmación definitiva del poder del Estado como soberano; tras afirmarse el carácter soberano del poder en sentido negativo, se dota de ese mismo carácter a su específico contenido. Por ello señalábamos al principio que estos dos tipos de teorías sobre la soberanía no se excluyen ni oscurecen, como señalaba Carré. Por el contrario, se complementan: a la afirmación del carácter absoluto de la soberanía sigue su identificación con el Estado. Se produce así su recíproca interacción: mediante la primera, la soberanía otorga y extiende su virtualidad al conjunto del poder estatal; mediante la segunda, se dota al concepto de contenido concreto y operativo. En el orden lógico,

23 Pérez Serrano, N., *Tratado de derecho político*, Madrid, 1976, p. 128.

al momento teórico abstracto sigue el práctico concreto. Y, en síntesis, supone la relación necesaria entre Estado y soberanía, su identificación.

b. Afirmación de la supremacía del Estado desde la teorización sobre la sociedad

Hay que señalar, no obstante, que la teorización y construcción de la soberanía tanto como poder supremo, como elemento necesario del Estado, no se realiza exclusivamente desde las perspectivas apuntadas, desde la contemplación exclusiva y exaltadora del poder del Estado. Es necesario hacer referencia a esa línea del pensamiento que tiene como perspectiva el otro término de la relación de que hablamos al principio (el pueblo), la sociedad, y que surge de forma antitética con la anterior, aunque al final sea coincidente en sus resultados, como veremos.

Esta segunda línea de pensamiento surge de manera prácticamente simultánea con la que acabamos de considerar. Ello no puede extrañar si se tiene en cuenta que la aparición del Estado moderno y sus construcciones teóricas surgen en un tipo histórico de sociedad —que a niveles más profundos se caracterizará después—, pero que en el que ahora nos movemos viene caracterizado precisamente por la disociación de la esfera pública y la esfera privada; incluso, cabe afirmar que sólo a partir de esa disociación, sólo a partir de una privatización e individualización de la vida, puede manifestarse y aprehenderse en su plenitud la noción de una esfera exclusivamente pública.²⁴ Ahora bien, esta esfera privada comienza a adquirir nuevas características; el desarrollo socioeconómico, técnico y científico posibilita nuevas formas de riqueza y dominio de la naturaleza, que revalorizan lo terreno frente a lo trascendente. El mundo deja de ser lugar de tránsito, valle de lágrimas, para adquirir entidad en sí mismo y constituirse en ámbito de una felicidad terrena posible y alcanzable. En consecuencia, ya no se tratará de sacrificarlo en función de lo trascendente sino de conquistarlo. Es lo que separa la respuesta feudal de la respuesta moderna. Ante la pregunta “¿qué hacer con el mundo?”, la respuesta feudal, cristiana, era: eludirle. La respuesta moderna será: poseerle. Reforma y puritanismo, sobre todo en su segunda época, tratarán en último término de responder a estas nuevas demandas: la necesidad de adecuar principios y creencias a una sociedad de comer-

24 Vid. Cerroni, U., *Introducción al pensamiento político*, México, 1974, cap. 3.

cientes y propietarios²⁵ que genera y exige una nueva moral. Se produce, en definitiva, una revalorización de lo humano como categoría y del hombre como realidad concreta, que se eleva, con las nuevas capacidades que descubre, a protagonista de la historia.

Pues bien, esta esfera privada y, en definitiva, la constitución de la sociedad como realidad distinta y en cierta forma independiente del Estado —en virtud en último término de la separación que comienza a producirse entre el elemento político y el proceso productivo característico de las relaciones capitalistas de producción— será la nueva perspectiva desde la que se plantee la problemática política. Frente a la necesidad del poder surge la necesidad de la libertad, más o menos confusamente expresada todavía, pero a la que, de alguna manera, aquél debía responder. En función, pues, de estas exigencias y posibilidades, el poder empieza a ser discutido, lo que significa que en buena medida la relación poder-sociedad se desacraliza y se empieza a ver en términos puramente convivenciales. El contrato político —dice Kant— pasa a convertirse en piedra de toque de la juridicidad de toda constitución política. Sólo a partir de este momento podrá hablarse de legitimidad y de la soberanía como doctrina de la legitimidad; legitimidad que, sobre todo en la medida en que la nueva clase se va imponiendo, tenderá a coincidir con ideología dominante.

Todo esto cristalizará hasta un momento posterior, pero es posible descubrir el proceso configurador de esa problemática desde su iniciación, que puede fijarse en la aparición de la doctrina de la resistencia y el concepto de ley fundamental, constitutivos, probablemente, del primer ataque a la configuración del poder como poder absoluto. Porque, aunque en la elaboración que del *pactum subjectionis* hace Juan de Salisbury y toda la llamada corriente democrática medieval (Nicolás de Cusa, Marsilio de Padua, Guillermo de Occam, etcétera) se encuentra más o menos explicitada la idea de que el príncipe ejerce el poder que los súbditos le han conferido, por lo que a veces se ha deducido que subyacente a la idea de pacto se encontraba una concepción de la soberanía popular cuya intervención era necesaria para legitimar el ejercicio del poder como en el caso de O. von Gierke,²⁶ no cabe desconocer ni distorsionar su concreto significado histórico. Como ha señalado Burdeau, pretender que en los

25 Tawney, R., *La religión en los orígenes del capitalismo*, Buenos Aires, 1959, pp. 207 y ss.

26 O. von Gierke, *Teorías políticas de la Edad Media*, Buenos Aires, 1973, pp. 127 y ss.

siglos XII al XV, teólogos, publicistas e incluso los propios gobernados, hayan tenido una comprensión precisa y sistemática de las diferentes nociones que hasta la filosofía política del siglo XVIII no aparecen debidamente coordinadas en la teoría de la soberanía, es dejarse llevar por un romanticismo histórico, indudablemente seductor, pero artificioso y erróneo.²⁷ Y, ciertamente, el “Contrato de gobierno” encuentra una explicación satisfactoria a partir de la órbita feudal en que se desenvuelve y en el marco general de los pactos feudales en que se integra.

Por eso, repetimos que, como señala Schmitt, hay que situar en los monarcómacos la primera reacción del Estado moderno hecha al nivel de su tiempo histórico. Los monarcómacos surgen frente a toda la justificación técnica de la literatura de los “arcana” y de Maquiavelo y frente a la justificación jurídico-política de Bodino. Se oponen ante todo —dice Schmitt—²⁸ a la razón de Estado absolutista. Hay que tener en cuenta, no obstante, que las *Vyndiciae contra tyranos* de Junius Brutus, así como las obras de Theodoro de Beze, Hottmans y toda la literatura surgida en torno a la Noche de San Bartolomé, recogen todavía el *pactum subjectionis*, de forma que el derecho de resistencia, supuesto básico de la doctrina, se funda precisamente en el incumplimiento por el monarca de las condiciones del pacto. Sin embargo, parece que es justamente en los monarcómacos donde la tesis y el contenido del pacto viene a subsumirse en el concepto que a partir de este momento aparece como la nueva base reguladora del poder: el concepto de ley fundamental, que si bien en un primer momento viene a identificarse con aquél, con posterioridad se amplía hasta tal punto que se le considera comprensivo de toda la historia del concepto de Constitución hasta Sieyès. En todo caso, interesa aquí únicamente dejar constancia de que con la doctrina de la resistencia aparece, bien que embrionariamente, el señalamiento “desde la sociedad” de un inicial “estatuto del poder”, cuyo cumplimiento es un requisito inexcusable para la obtención de la obediencia. La evolución doctrinal posterior muestra la progresiva subordinación de la *majestas personalis* a la *majestas realis*, es decir, la progresiva disolución del supuesto en que se asentaba el *pactum* —la dualidad de las partes con-

27 Burdeau, G., *Traité de science politique*, t. III, *Le statut de pouvoir*, París, L. G. D. S., 1950, pp. 50 y ss.

28 Schmitt, C., *La dictadura*, Madrid, 1968, pp. 50 y 51.

tratantes— en la afirmación soberana de una de ellas (la comunidad), revestida de nuevas caracterizaciones.

Podría aceptarse, a estos efectos, como fases importantes de ese proceso la periodicidad que, desde otras perspectivas, hace Burdeau.²⁹

1) *Las aportaciones de Althusius y de la escuela española*

La aportación de Althusius, especialmente su *Politica methodice Digesta*, consiste, básicamente, ha señalado Hinsley,³⁰ en la utilización del concepto y construcción de Bodino, pero invirtiéndolo para reforzar las tesis de Buichanan, Poynt, Languet, Boucher, Hottmans, Knox, etcétera; concibe a la comunidad como *consociatio simbiotica*, como unión coordinada de sus miembros, de la que surge la *comunicatio iuris* o estatuto de la vida en común, y es, por tanto, origen y fundamento del poder; la aportación de la escuela española, ha señalado Sánchez Agesta,³¹ supone, de una parte, la afirmación de que la potestad civil procede de la comunidad (Suárez es su máximo exponente), y, como señala Mariana, se mantiene viva en ella, por lo que puede en cualquier momento deponer al príncipe tirano, y, de otra, la vinculación de la soberanía a un fin, lo que supone no limitación sino plenitud de poder, pero en razón del fin: el poder necesario para conseguirlo, es decir, la soberanía como capacidad.

2) *La escuela de derecho natural*

Aunque no constituye un bloque homogéneo, cabe afirmar con Burdeau³² y Strauss³³ que en todos sus representantes (especialmente los representantes de la vertiente racionalista) se concibe y concreta la comunidad como una reunión de individuos, cada uno de los cuales posee un derecho natural de libertad, del que se deduce de manera necesaria el derecho de cada uno a dar su consentimiento para la formación de la sociedad política; el consentimiento es, pues, el origen y fundamento de todo poder. A partir de aquí surgirán las discrepancias: mientras para Hobbes una vez dado el consentimiento la libertad de los gobernantes

29 Burdeau, G., *cit.*

30 Hinsley, F. H., *cit.*

31 Vid. *El concepto de soberanía en Suárez*, ADP, 1948; y *El concepto de Estado en el pensamiento español del siglo XVI*, Madrid, 1959.

32 *Op. cit.*, *loc. cit.*

33 En su *Droit naturel et histoire*, traducción francesa, Plon, 1954.

es absoluta, para los teóricos de la “*belle époque*” (Burdeau) el alcance del consentimiento es limitado y los gobernantes permanecen vinculados (además de a las leyes fundamentales) a los derechos individuales, a su protección y garantía.

3) *La aportación de Rousseau*

Parece, efectivamente, como señala Burdeau, que, aunque pudiera incluirse a Rousseau en la corriente iusnaturalista, su aportación de una parte es tan específica y de otra supone un salto cualitativo tan diferente, que autoriza y en cierto modo exige una mención independiente.

Es en Rousseau donde se produce de manera definitiva y sobre todo efectiva, la disolución del *pactum subjectionis* en el pacto social, que, como ha señalado el profesor Tierno,³⁴ apenas tiene conexión con aquél. Y si bien en el iusnaturalismo parece que también se daba ya la disolución del *pactum subjectionis*, lo cierto es que la soberanía de la comunidad —como ha señalado Burdeau— queda reducida a poco más que un supuesto lógico que se proclama ciertamente a nivel de principio, pero con el que no se opera sino con grandes restricciones y reservas: en Puffendorf el consentimiento puede ser expreso o tácito, lo mismo que en Wolf; en Burlamaqui es una “presunción”, y en Watel incluso se apela al contrato entre príncipe y pueblo (es decir, *pactum subjectionis* todavía). En Rousseau, sin embargo, desaparece toda ambigüedad y reticencia. La soberanía pertenece al pueblo hecho comunidad por el acuerdo individual de cada miembro con los demás, y en él radica siempre y permanentemente actúa, pues el resto de los órganos de gobierno no son sino meros delegados, revocables, por tanto, en cualquier momento.³⁵

El momento final de esta evolución puede entenderse que es la configuración de la nación como soberana. Proclamada como se sabe por Sieyès se transformará (tras la corta experiencia doctrinaria que intentará conciliar legitimidad monárquica y democrática) en uno de los principios básicos de la organización y el derecho constitucional modernos de inspiración democrática. A través del nuevo concepto precisado ya en el artículo primero de la Constitución de 1791, la nación aparece como colectividad unificada, como una entidad que tiene una individualidad y

³⁴ Tierno, E., Prólogo a *El contrato social*, 1966.

³⁵ *Vid.* Burdeau, *cit.*, p. 83 y nota.

un poder superior e independiente de sus miembros y que se personifica en el Estado, cuyos poderes y derechos son los poderes y derechos de la nación misma. Es decir, el Estado no es ya un sujeto jurídico que se yergue frente a la nación, sino que existe identidad entre ambos, en el sentido de que el Estado no es sino la nación misma jurídicamente organizada. Con ello se consuma el proceso y aparece con claridad la conclusión que hipotéticamente formulábamos al principio: el momento final de la línea de pensamiento que trataba de afirmar la sociedad frente al Estado termina también, y ahora con todo el carácter absoluto del radicalismo democrático, afirmando de nuevo la supremacía del Estado en cuanto titular jurídico de los poderes y derechos de la nación. Quedaría únicamente por señalar que, como ha indicado Díez del Corral, el intento doctrinario de superar la antinomia soberanía del Estado (soberanía de la sociedad, que a su nivel histórico concreto se presentaba como soberanía monárquica)-soberanía nacional, es más aparente que real, y conlleva de hecho a la supremacía de un tipo de Estado construido ciertamente de arriba a abajo, en vez de a la inversa como se haría partiendo de la soberanía nacional (por la representación de la razón social objetiva superior ya existente y no de una voluntad que habría que formar).

4) *La doctrina de la soberanía como afirmación (racionalización) de la unidad del poder*

a) *En la aparición y consolidación del absolutismo*

No parece dudoso —y así lo ha señalado el profesor Sánchez Agesta—³⁶ admitir este carácter de la doctrina de la soberanía “en sus orígenes”. En Bodino ciertamente aparece ya, no sólo porque expresamente hace referencia a ella en cuanto la proclama como indivisible, sino porque el propio concepto de soberanía, en cuanto potestad suprema, excluye implícitamente la idea del poder compartido o dividido, y, en este sentido, Bodino me parece mucho más el teórico de la soberanía como suprema y, por tanto, una e indivisible, que el teórico de la monarquía. Es decir, mucho más el teórico del poder supremo y de la necesaria unidad de ese poder, que el de la concreción en su titularidad y ejercicio. Ciertamente que Bodino, como no podía ser menos, y dada su circunstancia histórica y

³⁶ *Lecciones, cit.*, p. 506.

el protagonismo que había adquirido la monarquía en sus enfrentamientos con la Iglesia, Imperio y poderes feudales, hace radicar la soberanía en el monarca utilizando desde modelos históricos hasta argumentos metafísicos (y en concreto el voluntarismo en el que Duns Scoto transforma el razonamiento aristotélico sobre el movimiento);³⁷ pero, con todo, esta teorización sobre el monarca con argumentos todavía de la teología y que, desde esta perspectiva, le convierten en un teórico arcaico, parece estar al servicio del fortalecimiento del poder unitario del Estado; es, diríase, el vehículo, casi un expediente técnico e instrumental. De ahí, entre otras, las diferencias que acertadamente se apuntan entre Bodino y Filmer, De Masitre o De Bonald.

Sin embargo, hay otro aspecto en la obra de Bodino menos destacado habitualmente, pero que, a mi juicio, es más relevante y significativo en la perspectiva que ahora interesa. Su consideración exige una referencia a la aparición y significado del Estado moderno.

Parece que puede afirmarse con cierta seguridad, que las vías de destrucción y transformación del feudalismo como modo de producción fueron inicialmente —y muy esquemáticamente esbozadas— de dos clases:

1) La referente básicamente a sus propias contradicciones, entre las que destaca la resultante de las crecientes necesidades de renta de la clase dominante, de una parte, y la imposibilidad del sistema para proporcionarla por su ineficacia y escasa productividad como modo de producción de bienes materiales, de otra. Todo aumento en los ingresos de la clase dominante debía proceder, en efecto, de un aumento del excedente de trabajo, lo que dada la mínima productividad y el nivel ya de mera subsistencia en que se encontraba la clase servil, debía provocar necesariamente la destrucción de las fuerzas productivas o su rebelión. La huida en masa de los campos y las guerras campesinas son, respectivamente, su manifestación más visible. Por ello, ante el peligro de desplome del sistema, se produce una obligada transformación de las relaciones feudales: la clase dominante tiene que aceptar la conmutación, primero, de las prestaciones de trabajo por prestaciones en especie, y, finalmente,

37 La relación entre la construcción lógica que Bodino hace de la soberanía y el argumento voluntarista, ha sido señalada, que yo conozca, primero por el profesor Maravall —en su *Teoría española del Estado en el siglo XVII*— refiriéndola concretamente al voluntarismo de Ockham y, después por el profesor Tierno, que la refiere al voluntarismo de Duns Scoto en “Los supuestos escotistas en la doctrina de Juan Bodino”, *Anales de la Universidad de Murcia*, 1951.

por renta monetaria, que aparece así como “la última y disolvente forma de renta feudal”, en cuanto significaba la desaparición gradual de la servidumbre y con ella del poder de clase en los términos mantenidos hasta entonces.

2) La que alude especialmente al ataque que sufrió el sistema feudal por parte de fuerzas ajenas al mismo, como fue el desarrollo del comercio, sobre todo desde el momento en que el capital mercantil se termina vinculando a la producción industrial. El desarrollo histórico inglés es, seguramente, su manifestación más notable. Parece, sin embargo, que hay que relativizar el carácter exógeno de esta vía con respecto al desarrollo del sistema feudal, pues no puede olvidarse que en el surgimiento y fortalecimiento de las ciudades la condición básica fue la fragmentación económico-política feudal.³⁸

A partir de todo ello se puede explicar el cambio de actitud de la nobleza, que pasa a adoptar una estrategia defensiva. Su interés se replega a un campo muy concreto: el de asegurar y estabilizar su posición socioeconómica. Y, en función de ello, trata de juridizarla. Se empieza a sustituir la conquista como título, por la transmisión hereditaria.³⁹ Asimismo, en la medida en que se debilita o desaparece la servidumbre, la coerción extraeconómica se desplaza hacia arriba, del plano personal y local al “nacional”, con una represión, en adelante, general centralizada.⁴⁰ Y se crean con todo ello nuevas condiciones que favorecen la pérdida del poder político por la nobleza y su concentración en manos del monarca; cierto que este proceso fue inicialmente resistido,⁴¹ pero, en la medida en que aquellas vías de transformación progresan, el proceso culminará en los siglos XVI y XVII de forma tal, que las relaciones rey-nobleza, aunque evidentemente afectadas por procesos objetivos, adquieren el carácter de un pacto asimilable todavía a los pactos feudales,

38 Sobre el análisis de esas dos vías de transformación del feudalismo están basadas las investigaciones de M. Dobb, *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*, Buenos Aires, 1971, especialmente los capítulos II y VII, y *Ensayos sobre el capitalismo, desarrollo y planificación*, Madrid, 1973, especialmente el capítulo I. J. Merrington, sin embargo, corrige a Dobb, por lo cual ambas posiciones no son, a mi juicio, irreductibles. Vid. J. Merrington, “Ciudad y campo en la transición al capitalismo”, en el libro colectivo *La transición del feudalismo al capitalismo*, Barcelona, 1977.

39 La tendencia parece cristalizar ya desde finales del siglo XII: en la Carta Leonesa de 1188 y en la Carta Magna aparecen ya disposiciones relativas a la sucesión hereditaria.

40 Anderson, P., *El Estado absolutista*, Madrid, 1979, p. 14.

41 Vid. Romero, J. L., *La revolución burguesa en el mundo feudal*, Buenos Aires, 1977, pp. 119 y ss.

y en virtud del cual la nobleza abandona el poder político a cambio de consolidar su situación socioeconómica y de la protección por el monarca del sistema en su conjunto. Desde estos supuestos, el llamado Estado moderno no se inscribe en la modernidad sino en la defensa última del orden feudal; cierto que la situación de transición de un modo de producción a otro facilita una cierta “independencia” o “libertad” de la monarquía para elegir la estrategia, lo que introduce a veces confusión sobre la clase o estamento en que se apoya, pero no parece ofrecer duda la interpretación, entre otros, de hechos como el decisivo papel de la monarquía en la renovación del orden nobiliario (sobre todo a partir del siglo XVI, creando y otorgando títulos, multiplicando los oficios, etcétera), inserción de la nobleza en el Estado y administración, actuación como mecanismo redistribuidor de la renta a través de la distribución de pensiones entre la nobleza procedentes de la imposición real, atribución del resto del impuesto a gastos militares dedicados a defender principios típicamente feudales, etcétera.⁴² Otra cosa es que, contradictoriamente, el Estado moderno por la ampliación de espacios económicos, protección del tráfico interior, dinámica engendradora por los nuevos medios que tiene que utilizar para desarrollar las nuevas competencias (ejército, burocracia, hacienda, relativa unificación normativa y jurisdiccional, etcétera) termine creando condiciones favorables a la imposición de las relaciones capitalistas de producción, apareciendo finalmente como “condición necesaria”.⁴³

42 Es lo que Hincker llama “feudalismo de Estado”, en “La monarquía francesa”, en *El feudalismo*, Madrid, 1972, pp. 87 y ss.

43 Las tesis sólo apuntadas en el texto, pero sobre las que hemos venido trabajando con anterioridad, *La República y el Estado liberal*, Madrid, 1976, parecen cada vez más compartidas. Tal ocurre, por ejemplo con Pery Anderson, *El Estado absolutista*, cit. Así, respecto a la doble vía de transformación del feudalismo, escribe: “cuando los estados absolutistas quedaron constituidos en Occidente, su estructura estaba determinada fundamentalmente por el reagrupamiento feudal contra el campesino tras la disolución de la servidumbre; pero estaba sobredeterminada secundariamente por el auge de una burguesía urbana que, tras una serie de avances técnicos y comerciales, estaba desarrollando ya las manufacturas preindustriales en un volumen considerable [...] la amenaza del malestar campesino, tácitamente constitutiva del Estado absolutista, se vio así acompañada siempre por la presión del capital mercantil o manufacturero dentro del conjunto de las economías occidentales [...] la forma peculiar del Estado absolutista en Occidente se deriva de esta doble determinación”, pp. 17 y 18.

Respecto de las relaciones rey-nobleza que incluyo en el texto, en la idea de pacto, afirma: “el complemento objetivo de la concentración política del poder en la cúspide del orden social, en una monarquía centralizada, fue la consolidación, por debajo de ésta, de las unidades de propiedad feudal. Con el desarrollo de las relaciones mercantiles, la disolución de los lazos primarios entre la explotación económica y la coerción político-legal, condujo, no sólo a una creciente proyección

Pues bien, de una forma u otra, esta problemática está presente entre los teóricos del Estado moderno y en concreto en Bodino, que aparece como el más claro exponente del pacto rey-nobleza a que antes nos referíamos. Y situado ahora en un plano histórico-real, aparece un Bodino diferente. El salto de los supuestos a que antes nos referíamos sobre los que montaba la tesis de la radicación de la soberanía, a los argumentos concretos de conveniencias e intereses, sin apenas aparato teórico, con que defiende los supuestos básicos de ese pacto, es notable. Algunos textos de *Los seis libros de la República* son especialmente significativos; así, dice:

¿qué preocupación, qué interés por el bien público pueden tener quienes se ven excluidos de dignidades dadas a perpetuidad a unos pocos en algo que no les atañe ni de cerca ni de lejos? Los principados, ducados, marquesados y condados fueron hechos perpetuos por quienes los tenían en comisión [...] de modo que el poder de mando y la distribución de la justicia han venido a parar a mujeres y niños, por origen hereditario.

Por el contrario y frente a esta ostentación arbitraria, afirma Bodino que “es el monarca el que debe regular mediante leyes y ordenanzas la institución y la destitución de los oficiales”;⁴⁴ pero, si en lo que se refiere al poder es clara su postura en torno al traspaso que debe producirse de

de esta última sobre la cúspide monárquica del sistema social, sino también a un fortalecimiento compensatorio de los títulos de propiedad que garantizaban aquella explotación. En otras palabras: Con la organización del sistema político feudal en su totalidad y la disolución del sistema original de feudos, la propiedad de la tierra tendió a hacerse progresivamente menos ‘condicional’, al mismo tiempo que la soberanía se hacía, correlativamente, más absoluta”, p. 14. Por lo que se refiere al carácter del Estado moderno, afirma: “el absolutismo fue esencialmente un aparato organizado y potenciado de dominación feudal [...] Dicho de otra forma, el Estado absolutista nunca fue un árbitro entre la aristocracia y la burguesía ni mucho menos un instrumento de la naciente burguesía contra la aristocracia: fue el nuevo caparazón de una nobleza amenazada”, p. 12.

Finalmente, sobre el comportamiento real de las monarquías, dice: “los estados monárquicos del Renacimiento fueron ante todo y sobre todo instrumentos modernizados para el mantenimiento del dominio nobiliario [...]”, p. 15. Igualmente, la vinculación del absolutismo monárquico con la nobleza, el funcionamiento de aquél como instrumento de conservación de sus preeminencias económicas y sociales de grupo privilegiado y su comportamiento como “pieza principal de la represión a favor de la nobleza”, aparecen con claridad en el estudio del profesor Maravall, *Poder, honor y elites en el siglo XVII*, Madrid, 1979, segunda parte, 2, p. 196 y prólogo, p. 7. Incluso, hasta para el siglo XVII los trabajos de A. D. Lublinskaya muestran que la denominada “crisis general” del XVII y la lentitud de su desarrollo hay todavía que interpretarla —afirma igualmente Fontana citando a D. Parker— más como una crisis del feudalismo que como una crisis en el desarrollo del capitalismo (vid. Lublinskaya, A. D., *La crisis del siglo XVII y la sociedad del absolutismo*, Barcelona, 1979, prólogo de J. M. Fontana).

⁴⁴ Bodin, J., *Los seis libros de la República*, Madrid, 1973, libro IV, cap. IV.

la nobleza al rey, en lo referente al orden económico señala, con no menos claridad, la conveniencia de mantener y aún proteger el *statu quo*: “cuando se afirma que los príncipes son señores de todo, debe entenderse del justo señorío y de la justicia soberana, quedando a cada uno la posesión y propiedad de sus bienes”;⁴⁵ y en otro lugar:

Parece que sucediendo los primogénitos en todos los bienes se conserva mejor el esplendor de las casas y familias antiguas [...] por este medio no se desintegran y el Estado de la República es más firme y estable al apoyarse sobre las buenas casas, como sobre gruesos pilares.⁴⁶

Resulta, pues, de todo ello, que Bodino trata de evitar la dispersión y defiende la concentración del poder a través, ahora, de caminos no metafísicos sino reales, ya que para Bodino —como ha señalado Pierre Mesnard— la realidad política es ante todo realidad social y la República no puede tener como forma una soberanía que ponga en duda este hecho.⁴⁷

En Hobbes, igualmente puede decirse que, inseparable del concepto del poder como absoluto, está el de la unidad del poder. En buena medida toda su construcción está presidida por la idea de que sólo con base en la unificación del poder cabe la existencia colectiva. Por eso, algún autor como Sabine,⁴⁸ ha propuesto no hablar, con respecto a Hobbes, de pacto o contrato, sino de persona ficticia (como por otra parte hace el propio Hobbes en *De cive*) para referirse precisamente a esta unificación de la colectividad por un centro único de poder actuante; y efectivamente, en el famoso capítulo XVII del *Leviatán*, en el que se trata “De las causas, generación y definición de una República”, la generación de una república se concibe en los siguientes términos:

El único modo de erigir un poder común capaz de defenderlos [a los hombres] [...] es conferir todo su poder y fuerza a un solo hombre o a una asamblea de hombres que pueda reducir todas sus voluntades [...] a una sola voluntad [...] esto es más que consentimiento o concordia; es una verdadera unidad de todos ellos en una e idéntica persona, hecha por pacto de cada hombre

45 *Ibidem*, libro I, cap. VIII.

46 *Ibidem*, libro V, cap. II.

47 Mesnard, P., *Jean Bodin en la historia del pensamiento europeo*, Madrid, 1962, pp. 86 y 87.

48 Sabine, G., *Historia de la teoría política*, México, 1973, p. 346.

con cada hombre, como si todo hombre debiera decir a todo hombre: autorizo y abandono el derecho a gobernarme a mí mismo a este hombre o a esta asamblea de hombres con la condición de que tú abandones tu derecho a ello y autorices todas sus acciones de manera semejante [...] Esta es la generación de ese gran Leviathan, o, más bien (para hablar con mayor reverencia) de ese dios mortal a quien debemos [...] nuestra paz y defensa.⁴⁹

El Leviatán surge, pues, por un proceso de unificación (un hombre o una asamblea); el contrato transforma la multitud informe en persona civil que se encarna en el soberano, soberano que —señala Negro Pavón—⁵⁰ pasa a “cuidar y dirigir continuamente con su razón —que pertenece al Estado— el movimiento del cuerpo, defendiendo su soberanía —la unidad— en una suerte de recreación continua”. El proceso, por lo demás, en cuanto apoyado en el antes aludido racionalismo científico de Hobbes, presenta, como ha señalado Brunnel, nuevas características respecto de las construcciones anteriores de la soberanía: se abandona todo supuesto trascendente, y la soberanía se explica y surge en forma inmanente a la sociedad humana (se registra así el abandono de la teología y el paso al momento científico, típico del siglo XVII de que hablábamos al principio); se afirma asimismo que la soberanía no es un resultado natural sino artificial y, finalmente —subraya Brunnel—, lo que importa en Hobbes es la constitución del centro único de poder, es decir, aparece mucho más clara la idea abstracta del Estado en cuanto ese centro de poder puede ser individual o colectivo.⁵¹

b) *En la aparición y crisis del Estado liberal*

Este curso continuo de afirmación de la soberanía como unidad, que se había desarrollado sin dificultades y aún diríamos que con todas las facilidades en la etapa absolutista, encuentra obstáculos nuevos cuando se plantea la lucha contra el absolutismo. Porque está claro que, hasta aquí, soberanía y absolutismo han marchado juntos: la doctrina de la soberanía —dice Jellinek— es la doctrina del absolutismo, y el creador científico de la doctrina de la soberanía es el primer defensor y fundamentador de la necesidad jurídica y política del Estado absoluto.⁵² Tanto

49 Hobbes, T., *Leviatán*, Madrid, 1979, pp. 266 y 267.

50 Negro Pavón, D., prólogo a *Elementos de derecho natural y político*, Madrid, 1979, pp. 75 y 76.

51 Brunnel, P., *L'État et le souverain*, 1978.

los teóricos del absolutismo del príncipe como los teóricos del absolutismo del Estado —como Hobbes— encuentran en la figura preeminente del monarca un soporte referencial inequívocamente unitario.

Ahora bien, la cuestión se hace más problemática cuando se plantea la lucha contra el Estado absoluto. Porque, inexorablemente, la estrategia que lleva a la destrucción del Estado absoluto afecta a ese supuesto básico en el que hasta entonces se había sustentado la doctrina de la soberanía. Por ello, las nuevas manifestaciones de la doctrina que a partir de ese momento tienen lugar, vienen caracterizadas por el esfuerzo en recuperarlo.

Ocurre, en efecto, que la estrategia de lucha frente al Estado absoluto y la consiguiente problematización del supuesto unitario de la soberanía, así como los correspondientes esfuerzos por rescatarlo, tienen lugar a dos niveles: ideológico o de legitimación y operativo o de configuración del Estado.

Al primer nivel, frente al absolutismo monárquico, se opone ahora la idea de la soberanía popular. Porque —como explicará Saint Simón en su *Systema industriel*— la expresión “soberanía por la voluntad del pueblo” no se define positiva sino negativamente; no tiene otro sentido que oponerse a la expresión “soberanía por la gracia de Dios”, expresión que, a su vez, Locke —en su *Primer tratado sobre el gobierno civil*— había mostrado que, frente a la creencia más común, tenía un origen reciente, pues “nunca se había oído hablar de nada semejante antes de que este gran misterio fuera revelado por la teología del último siglo”.⁵³ Las revoluciones burguesas cambiaron muchas cosas, pero, evidentemente, no lo cambiaron todo. Entre lo que no cambió destaca precisamente —como ha señalado Mairé—⁵⁴ el seguirse sosteniendo la soberanía como principio del Estado. Los revolucionarios perpetuaban así al “príncipe”, es decir, al modelo estatal. De ahí la trascendencia de Maquiavelo, Bodino o Hobbes, vigentes mucho más allá de su tiempo. Todo el discurso histórico posterior va a continuar siendo el discurso del Estado, y su convulsivo y dramático desarrollo se limitará a la sucesiva configuración de las fuerzas más profundas de la historia en nuevos y sucesivos

⁵² Jellinek, G., *cit.*, p. 342.

⁵³ Vid. Guérin, D., *La Lutte de classes sous la Première République*, nouvelle édition de 1968, vol. I, pp. 37 y ss.

⁵⁴ Vid. su exposición, *Historia de las ideologías*, dirigida por F. Chatelet, 1978, cap. I.

“príncipes”: las revoluciones burguesas revelarán al príncipe-pueblo, la gran Revolución de Octubre al príncipe-partido.

Así pues, la Revolución francesa continúa el modelo estatal y alumbró un nuevo príncipe, el pueblo, sobre el que se proyecta de nuevo la problemática de la soberanía y muy especialmente el de la unidad, en cuanto —indica Mairé—

la unidad es absolutamente exigida por el Estado soberano según modalidades o figuras históricas particulares. Resulta, pues, que el paso del príncipe al pueblo es la conservación del príncipe en el pueblo, en otras palabras, la conservación de la unidad. No sólo el pueblo se hace uno para sí mismo, sino, sobre todo, se hace uno con la soberanía que él mismo ejerce. De ahí surge con gran exactitud la estructura del príncipe: el monarca constituye un cuerpo con la nación, se hace uno con la soberanía.

No obstante, lo cierto es que el paso real del príncipe-monarca al príncipe-pueblo no fue ni lineal ni radical, y la tensión entre los dos “príncipes” y sus respectivas legitimaciones —por supuesto, manifestaciones en la superficie de hechos más profundos— se prolonga, como es bien conocido, más allá de la Revolución francesa, constituyéndose en una polaridad divisoria que amenaza la exigencia de la unidad. Precisamente este parece ser el supuesto que está en la base de la teorización de Hegel que trata de salvarlo y rescatar el principio unitario formulando por primera vez la soberanía del Estado, aunque ciertamente al servicio de intereses muy concretos que sesgan su construcción en beneficio de uno de los dos sujetos en pugna.

En efecto, como ha expresado brillantemente el profesor Díez del Corral,⁵⁵ los principios y consecuencias de la Revolución francesa se asimilan y utilizan de tal forma al otro lado del Rin, que terminan sirviendo a la estabilidad alemana y, en concreto, al fortalecimiento de la monarquía. El príncipe monárquico se mantiene en la organización estatal hasta 1918, y a él se amoldan y subordinan las nuevas ideas. Típica es la posición de Hegel, creador inicial de la teoría de la soberanía del Estado. El sentido más usual en el que se ha comenzado a hablar en los últimos tiempos de la soberanía del pueblo —afirma Hegel— es el que la opone

55 Díez del Corral, L., *El liberalismo doctrinario*, 1973, pp. 12 y ss.

a la soberanía existente en el monarca. Tomada en esta contraposición, la soberanía es uno de tantos conceptos confusos que se basan en una caótica representación del pueblo. El pueblo tomado sin sus monarcas y sin la articulación del todo que se vincula necesaria e inmediatamente con ellos, es una masa informe que ya no es Estado. “En un pueblo que se piense como verdadera totalidad orgánica en sí, desarrollada en sí misma, la soberanía existe como personalidad del todo y ésta, en la realidad que corresponde a su concepto, como la persona del monarca”.⁵⁶ Así —dice el profesor Díez del Corral— piensa Hegel haber conciliado en la soberanía del Estado la del pueblo con la del monarca. Y en la misma línea, como señalábamos anteriormente, se resuelve finalmente la pretendida postura ecléctica del doctrinarismo, tratando de conciliar soberanía del monarca y soberanía del pueblo. Resulta, pues, de todo ello (y es lo que aquí interesa destacar), que fueron las dificultades que para la unidad del Estado creó a nivel ideológico la lucha frente al absolutismo, las que determinaron la aparición de la doctrina de la soberanía del Estado como medio para superarlas. Es decir, de nuevo la doctrina de la soberanía trata de ser la de la unidad del poder.

Por lo que se refiere al segundo de los niveles a que antes nos referíamos —operativo o de configuración del Estado— la lucha frente al absolutismo se plantea en torno a la estructura del poder, oponiéndose a la concentración absolutista la división liberal del poder. Con ello, evidentemente, se planteaba en el orden temático en el que nos movemos un hecho nuevo: la desaparición de aquel soporte referencial inexcusa-

⁵⁶ Hegel, G. W., *Principios de la filosofía del derecho*, Buenos Aires, 1975, pp. 328 y 329. Este párrafo, el famoso 279, constituye uno de los objetivos centrales de la crítica teórica de Marx a la doctrina de la soberanía de Hegel por la contradicción que contiene entre la concepción lógica abstracta del Estado y la idea de personalidad y su identificación con un sujeto empírico concreto; de esta forma, afirma Marx, “no es que la persona real se convierta en Estado sino que solo el Estado presentado como la suprema realidad de la persona, como la más elevada realidad social del hombre, un solo hombre empírico, la persona empírica, se presenta como la realidad suprema del Estado. Esta inversión [...] tiene necesariamente el resultado de que se toma acríticamente una existencia empírica como la verdad real de la idea; no se trata de reducir la existencia empírica a su verdad, sino de reducir la verdad a existencia empírica; de este modo la más inmediata existencia empírica se deduce como un momento real de la idea” (C. Marx, *Crítica de la filosofía del Estado de Hegel*, La Habana, 1966, p. 69); y más adelante se burla del “grosero materialismo” en que incurre Hegel porque “en la cumbre del Estado se halla el nacimiento [...] Las funciones más elevadas del Estado coinciden con el individuo por el nacimiento, de la misma manera que la situación del animal, su carácter, modo de vida, etcétera, le son asignadas por el nacimiento. El Estado asume en sus más elevadas funciones una realidad animal. La naturaleza se venga por el desprecio que le ha mostrado Hegel [...] el acto constitucional supremo del rey es, por tanto, su actividad sexual pues por ésta es por la que se hace un rey”.

blemente unitario al que antes nos referíamos. En este sentido —ha señalado el profesor Sánchez Agesta—, aunque Montesquieu no alude estrictamente al problema de la soberanía, es claro que su doctrina de la división del poder deshace la base para la apropiación subjetiva absoluta en que descansaba la doctrina de la soberanía indivisible. Y aquí vuelve a manifestarse la sensibilidad de la construcción teórica de la soberanía respecto del principio de la unidad del Estado, en cuanto puede decirse que, en buena medida, la doctrina de la soberanía se construye en adelante *versus* la doctrina de la división de poderes y que las nuevas teorizaciones de la soberanía (surgidas no casualmente en torno a la temática del Estado de derecho tanto cuando se trata de construirlo como de destruirlo) son, ante todo, desde la perspectiva que aquí interesa, el nuevo intento de rescatar o reafirmar el principio de unidad. No se trata, por consiguiente, como hace Passerin d' Entreves al rechazar la postura que Gierke mantiene en torno a este punto, de situar el tema en términos de la “intencionalidad” de la doctrina de la división de poderes respecto de la soberanía, ni siquiera de plantear, desde aquí y ahora, la real o no incompatibilidad entre una y otra,⁵⁷ sino de señalar las dificultades que ante el nuevo supuesto encuentra la doctrina para seguir predicando la soberanía del poder del Estado en los términos y con los atributos clásicos, y, sobre todo, que fue la existencia y conciencia de esas dificultades las que están en el origen de sus nuevas formulaciones.

Es conocida, en efecto, la múltiple reacción que suscita el principio de la división de poderes desde los comienzos de la dogmática del derecho público. Y la reacción venía provocada por el supuesto básico que tal principio implicaba: la separación de poderes supone la igualdad de los mismos, y ello supondría a su vez la destrucción de la unidad del Estado que repugna a la igualdad de los poderes. El fundamento de la concepción jurídica del Estado —dice Jellinek—⁵⁸ está constituido por el reconocimiento de éste como una unidad; de donde se sigue, como consecuencia necesaria, la doctrina de la indivisibilidad del Estado, y lo que se dice respecto del poder del Estado vale también, como es natural, para cuanto se refiere al poder soberano del mismo. Es necesario, por ello, encontrar un centro único de imputación y voluntad. Y, de hecho, así ha ocurrido —afirma— en todas las Constituciones históricas. Pero

57 Passerin d'Entreves, A., *La noción de Estado*, Madrid, 1970, cap. VII.

58 Jellinek, G., *cit.*, p. 373.

la forma inequívoca y capaz de explicar satisfactoriamente la naturaleza jurídica del Estado, de captar y traducir jurídicamente el hecho del Estado como unidad colectiva, es la concepción del mismo como sujeto de derecho. Sólo mediante la concepción del Estado como sujeto de derecho —continúa Jellinek— es posible comprender jurídicamente la unidad del Estado, la de su organización y la voluntad que ella engendra. Y desde el momento —afirma Gierke— en que el punto de partida del derecho público está constituido por la personalidad del Estado, ya no puede hablarse más que de soberanía del Estado mismo, pero no de ninguno de sus miembros. A través, pues, de la noción de personalidad, se recobra el supuesto histórico sobre el que se podía apoyar la soberanía del Estado.⁵⁹

Por otra parte, la configuración del Estado como persona y su cualificación de soberano en el orden interno, encontraba formal correspondencia en el ordenamiento internacional, en el cual el Estado aparecía indiscutiblemente considerado soberano y sujeto con plena capacidad jurídica internacional. De ahí que se tomaran ambos aspectos, el de poder soberano en el interior y el de independencia en el exterior, como una doble manifestación de un mismo hecho: la soberanía del Estado-persona. Chiarelli, sin embargo, ha puesto de manifiesto la imposibilidad de reducir a la unidad el poder preeminente en el interior y el de independencia en el exterior, por dos razones fundamentales:

a) Por su diferente contenido y porque se refieren a ordenamientos de distinto tipo. Mientras el poder soberano ocupa una posición de supremacía en un ordenamiento autoritario como es el ordenamiento interno (autoritario en el sentido de que su eficacia no depende de la voluntad de los obligados en cuanto que es una organización de la comunidad basada en la supraordenación de los sujetos), la independencia internacional implica una posición de igualdad en un ordenamiento paritario (las normas-pactos, etcétera, surgen de la voluntad de los obligados y no hay supraordenación de los sujetos).

b) En segundo lugar, porque entre ambos aspectos no se da una coincidencia necesaria. Ciertamente, la coincidencia en una sola realidad del poder soberano interno, con independencia internacional, se ha dado en Europa en el caso de los estados-nacionales que fueron el resultado de un doble proceso: el de la formación del Estado unitario en el orden

59 *Vid.* sobre estos aspectos la magistral exposición de Carré, *cit.*, cap. I, pp. 29 y ss.

interno y del Estado independiente en el orden internacional, pero es una coincidencia histórica, no necesaria, y que también históricamente se ha demostrado que no es constante, como lo prueba la existencia de estados que no son sujetos de derecho internacional (miembros de estados federales) o que no ejercen directamente la tutela de sus propios intereses en el orden internacional (estados sujetos a administración fiduciaria, o estados miembros de una confederación).

Por ello no cabe reducir a la misma categoría lógica ambos significados, considerando la soberanía interior y exterior un atributo del Estado-persona y como la doble manifestación de la personalidad del Estado en el interior y en el exterior; porque la personalidad del Estado en el orden interno es sólo un instrumento jurídico por el que se crea un centro de imputación, pero que cabe perfectamente que este centro sea otro (caso de Inglaterra, por ejemplo) donde no existe propiamente el “concepto” de Estado y el centro de imputación es la (Corona), mientras que en el orden internacional la soberanía sí es inherente a la personalidad del Estado.⁶⁰

A los efectos que aquí interesan, sin embargo, lo que importa destacar únicamente es la búsqueda de la unidad del poder soberano que late en la tesis de la personalidad jurídica y que se pone igualmente de manifiesto a través de la actitud y crítica de Chiarelli.

En la misma línea defensora y recuperadora de la unidad se sitúa otra corriente que busca ese objetivo a través de una vía e instalándose en un terreno hasta cierto punto menos conflictivo: la que afirma la soberanía del derecho.

Probablemente la primera manifestación habría que buscarla —aparte, naturalmente, de la referencia más compleja y de distinto sentido que se encuentra en Kant— en la apelación del doctrinarismo como forma de superar la antinomia soberanía monárquica-soberanía nacional y —aunque efectivamente, la soberanía de la razón de Guizot o Roger Collard, termina subsumiéndose en el derecho— es sobre todo en Constant, donde ya se encuentra formulada con precisión la soberanía de la Constitución, a la que concibe como garantía unitaria frente a los posibles excesos de los dos términos de aquella antinomia; preocupación por la unidad que en Constant se manifiesta en la configuración específica del poder neutro.

60 Chiarelli, G., “Sovranità”, *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1970, vol. XVIII.

La soberanía del derecho comienza, no obstante, a adquirir una expresión más específica —como es conocido— en la obra de Krabbe (*La idea moderna del Estado*) que aparece en 1906.⁶¹ Pese a ello, se encuentra —parece— en Krabbe una cierta ambigüedad en la relación entre Estado y derecho, pues, si bien afirma sin equívocos la soberanía del derecho, da la impresión de que es una “soberanía de la cotidianeidad” o administrativa (en el sentido de M. Hauriou), pues en las situaciones anormales o difíciles o de colisión entre ambos, se afirma la primacía del primero (Pérez Serrano).

Con Kelsen desaparecerá toda ambigüedad. Es seguramente bien conocido, pero no siempre puesto de manifiesto, que en la obra de Kelsen no sólo se encuentra esa formidable construcción formal lógico-jurídica, tan repetidamente aludida, sino también un penetrante análisis y una sagacidad crítica poco común de otros aspectos teóricos y prácticos de los fenómenos políticos. Y este análisis no es, además, accesorio, sino básico y necesario a su proyecto total en cuanto forma parte de la exigencia constante del método que utiliza para aislar lo puramente jurídico de lo que no lo es. Tal ocurre con sus observaciones en torno a la división de poderes. Junto a la perspectiva jurídica, sitúa Kelsen una aguda crítica política a la doctrina, con base, por una parte, en que es engañoso —afirma— deducir que de la realización de la misma dependa la libertad individual y, por otra, a que el auténtico fin del principio formulado por Montesquieu fue “buscar un refugio para el principio monárquico, lanzado ya a la defensiva”. Desde el momento en que se une la idea (perfectamente admisible desde el punto de vista técnico) de la independencia del “órgano” Ejecutivo respecto del Parlamento como “órgano” Legislativo, con la idea lógicamente imposible de la independencia de la “función” ejecutiva respecto de la legislativa, intentase constituir con la ejecución (en tanto que puesta a disposición del monarca), es decir, con la administración (pues el Poder Judicial es “independiente”) un orden jurídico que puede contradecir en ciertos casos al de la legislación, sin que por eso haya de ser considerado “nulo”.⁶² Se encuentra así en Kelsen claramente percibido el sentido político del famoso principio en una línea que desarrollarán posteriormente Eisenman y Althusser.

61 Vid. Bodenheimer, E., *Teoría del derecho*, México, FCE, 1964, pp. 73 y ss. y Recaséns, I., *Directrices contemporáneas del pensamiento jurídico*, Barcelona, 1936, caps. I y V.

62 Kelsen, H., *Teoría general del Estado*, México, 1979, pp. 335 a 339.

En otro orden de ideas, destaca Kelsen la contradicción insoluble en que se incurre de admitirse la teoría de la división de poderes, entre esta división que se propugna y la unidad e indivisibilidad indiscutida del poder del Estado. Así,

el poder estatal unitario e indivisible consta, según la teoría, de tres poderes coordinados idealmente y, por tanto, separables en cuanto a su organización y funcionamiento: el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial. No se dice claramente cómo es posible que esta trinidad constituya una unidad.⁶³

La contradicción se debe —afirma Kelsen— a la mezcla de criterios racionales y jurídicos con intereses políticos. Pero, si se separan unos de otros, es perfectamente superable esa contradicción mediante la articulación lógica de los “poderes” a través de la jerarquía de los actos, esencial al derecho, y por tanto a ese orden jurídico unitario que es el Estado. Y a partir de ese puesto se despliega el argumento de Kelsen, que permite de nuevo afirmar la soberanía como principio de unidad. Porque

es sabido que la esfera existencial del Estado posee validez normativa y no eficacia causal; que aquella unidad específica que ponemos en el concepto del Estado no radica en el reino de la realidad natural, sino en el de las normas o valores; que el Estado es, por naturaleza, un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y sabido esto, se ha llegado ya al conocimiento de que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad.

Por ello —afirma—

la soberanía del poder del Estado es un orden supremo, que no tiene sobre sí ningún orden superior, puesto que la validez del orden jurídico estatal no deriva de ninguna norma supraestatal. Pero si el Estado es soberano en cuanto orden jurídico, se liquida la vieja cuestión en torno a si la soberanía es una propiedad del Estado o del Derecho. La soberanía es propiedad del derecho por ser propiedad del Estado.

63 *Ibidem*, pp. 299 y 300.

Desaparece, pues, la ambigüedad que todavía existía en Krabbe.

Finalmente, la funcionalidad e importancia del tema de la soberanía como “problema central tanto para la teoría del Derecho como de la teoría del Estado” deriva, para Kelsen, del hecho de que “la soberanía fundamenta y expresa la unidad del sistema normativo que constituyen el Estado o Derecho”. Por eso reitera: “La expresión de esa unidad es la soberanía del Estado”, y “la soberanía es la expresión de la unidad del sistema normativo”.⁶⁴

Para Schmitt, la soberanía consiste en la decisión sobre el Estado de excepción, entendiéndolo por tal aquella situación no prevista en el orden jurídico vigente que se encuentra imposibilitado para prever y determinar cuándo una situación será de necesidad y qué medidas tomar. Tanto el supuesto como el contenido de la competencia son ilimitados. “Se sitúa, pues, fuera del orden jurídico sin dejar de pertenecer a él, ya que puede decidir si la constitución puede ser suspendida ‘in toto’”. Es la única base —dice— para definir jurídicamente la soberanía. Mediante este tipo de decisión el Estado subsiste. El derecho desaparece. Se invierten los términos del orden jurídico normal: al predominio de la norma sobre la decisión (los dos elementos del orden jurídico) sucede el predominio de la decisión sobre la norma. Y esto, dice Schmitt, es lo que ha ocurrido siempre. Y se refleja en la historia y en las doctrinas. En este sentido, hay que entender a Bodino, cuya verdadera doctrina —afirma— se encuentra en su exposición sobre las señales de la soberanía. Tras ilustrar su concepto con numerosos ejemplos —señala Schmitt— siempre concluye con la misma pregunta: ¿hasta qué punto el gobierno está sujeto a las leyes y obligado frente a los estamentos sociales? Las promesas obligan —afirma Bodino— porque se basan en el derecho natural, pero en caso de necesidad, la obligación deja de serlo por los mismos principios del derecho natural; el príncipe, pues, no está obligado en caso de necesidad. El mérito científico de Bodino —insiste Schmitt— es haber insertado en la construcción de la soberanía la decisión, que Bodino argumenta así: si en tal situación tuviera el príncipe que consultar a los estamentos, como éstos tampoco son dueños de las leyes, tendrían a su vez que consultar a los príncipes, y la soberanía sería *jouée a deux par-*

⁶⁴ Kelsen, H., *cit.*, pp. 21 y 237 y *Compendio de teoría general del Estado*, Barcelona, 1979, pp. 118, 125, 137 a 139 y 143 a 148.

ties; el príncipe y el pueblo serían soberanos alternativamente contra toda razón y derecho.

Y este ingrediente de la decisión como elemento básico de la soberanía —continúa Schmitt— se encuentra igualmente en el derecho natural a partir del siglo XVII, sobre todo en el derecho natural científico, que junto al derecho natural de la justicia o derecho con contenido determinado, son las dos corrientes en que se divide el iusnaturalismo a partir de la literatura de los monarcómanos. Así, para Hobbes, el soberano —que lo es por delegación absoluta del pueblo, lo que recuerda el cesarismo y la dictadura soberana más que a la monarquía— es el que decide lo bueno o lo malo, lo justo o lo injusto, lo útil y lo perjudicial para el pueblo; no hay fuera de él otros criterios morales, porque es él el que los decide. Puffendorf, siguiendo a Hobbes, afirma igualmente que lo que importa para el interés público no es el contenido que éste pueda tener, sino la decisión sobre lo que debe valer como interés público; porque —dice Puffendorf— la cuestión no está en el fin (en el que, en abstracto, siempre se coincide, pues todos dicen desear siempre lo mejor, el “bien común”, para la sociedad) sino en la decisión concreta sobre los medios, o, en palabras del propio Puffendorf, el *judicium statuendi de mediis ad salutem societatis spectantibus*.

Para los que, desde otra perspectiva, toman postura por los estamentos o el pueblo, todo ello carece de importancia, pues —dice Schmitt— se piensa que no puede haber dudas, que todos estarán de acuerdo sobre lo que exige el interés público. Esto es especialmente claro en Locke, para quien el pueblo es el que debe juzgar siempre, y no considera la posibilidad de que exista la situación excepcional. El orden político comienza a adquirir estabilidad (especialmente en Inglaterra) y no entra en su horizonte intelectual. Por ello, igualmente, Kant considera derecho el derecho de necesidad; y para un neokantiano como Kelsen el Estado excepcional no tiene lugar en su sistema; y en el Estado de derecho actual la división de competencias para declarar el derecho excepcional parece mostrar que nadie es soberano; y eso —concluye Schmitt— no es resolver sino aplazar el problema de la soberanía.⁶⁵ En definitiva, la unidad a través de una voluntad decisoria única es la clave de la soberanía.

65 Schmitt, C., *Estudios políticos, cit.*, pp. 15 a 46.

Y, finalmente, con la doctrina de la soberanía de Heller —que publica su estudio sobre la soberanía en 1927— vuelven a surgir con fuerza este mismo orden de finalidades. En cierta forma Heller se sitúa en un lugar intermedio entre Kelsen, y Schmitt. A diferencia de Kelsen parte, como supuesto básico, del fin del Estado, de la “función social” del Estado, para cuya consecución es necesario la acción unitaria del Estado. Y esta unificación de la acción sólo es posible conseguirla a través de la organización, que, desde esta perspectiva, aparece como un plan de unificación de la acción. Así pues, el género próximo del Estado es la organización. La diferencia específica es precisamente la soberanía, a la que Heller considera como “capacidad de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social territorial, en caso necesario incluso contra el Derecho positivo”. De manera, pues, que en Heller la soberanía como capacidad libre de decisión (aunque a diferencia de Schmitt, Heller sitúa esa “libertad” en el marco de unas normas o principios prejurídicos de contenido ético), se basa fundamentalmente en la exigencia de mantenimiento de la unidad estatal.⁶⁶

La definición básica de la soberanía en torno a estos dos supuestos que hemos venido analizando (supremacía y unidad del poder del Estado) se pone igualmente de manifiesto, diríase que ahora en forma negativa, en cuanto la llamada crisis de la soberanía se ha deducido precisamente de supuestos ataques y fracturas sufridas, bien por el principio de supremacía bien por el principio de unidad.

En torno al principio de supremacía habría en efecto que agrupar los llamados ataques a la soberanía, que proceden bien en el orden interno de la afirmación absoluta de los derechos individuales (postura que ya se advierte en Constant en el primer capítulo de su *Curso de política constitucional*) y en general de las denominadas tesis “pluralistas” o de la incompatibilidad entre soberanía y derecho (tesis de Preuss), bien en el orden internacional expresados en el nivel teórico por la postura de Kelsen (afirmando la subordinación del ordenamiento interno al internacional) y en el nivel real por el hecho de la progresiva interdependencia mundial, por la única y real soberanía de las superpotencias, por una

⁶⁶ Heller, H., *Teoría del Estado*, México, 1963, pp. 217 a 261. Con posterioridad a este trabajo, su estudio sobre la soberanía aparece recogido en el volumen *La sovranità ed altri sevitti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, a cura di P. Pasquino, Milán, 1987.

supuesta soberanía de bloque, por la aparición con el capitalismo monopolístico de nuevos focos de influencia supranacional, etcétera.

Igualmente, respecto del principio de unidad se manifiesta aquel otro aspecto de la repetida crisis de la soberanía que supuso la aparición del Estado federal con las múltiples interpretaciones a que el fenómeno desde esa perspectiva dio lugar, algunas manifestaciones intensamente beligerantes frente a la concepción clásica de la soberanía del “pluralismo histórico” (Laski) o las dificultades que la teoría de la soberanía ha encontrado para explicar los diferentes tipos de agrupaciones internacionales de estados que parecían próximas a realizarse.

5) *Propuesta de interpretación*

Puede, por tanto, admitirse que supremacía y unidad del poder del Estado son los dos principios básicos a los que la doctrina de la soberanía pretende prestar apoyo. Y si esto es así, una exigencia lógica inmediata obliga a formular las preguntas finales: ¿a qué responde este hecho?, ¿qué tipo de determinaciones o condicionamientos están detrás o qué finalidades se cumplen? Sin la pretensión de dar aquí la solución acabada de algo tan sumamente complejo, me parece que las respuestas a esas preguntas podrían encontrarse a partir de la profundización en las consideraciones que a continuación se proponen en forma correspondiente con la sistemática utilizada hasta ahora:

a) *La soberanía como afirmación de la supremacía del Estado*

—*Desde la teorización sobre el mismo*

La afirmación del principio de supremacía del Estado a través de la vía directa de la teorización sobre él, tiene lugar, básicamente, en la doctrina de la soberanía que aparece y se desarrolla en la fase que, en términos totalizadores, cabe considerar como de transición del feudalismo al capitalismo. Políticamente es la etapa que corresponde a las monarquías absolutas, las cuales, desde la perspectiva aquí mantenida, constituyen la forma política con la que se pretende adaptar el sistema feudal a sus propias contradicciones y transformaciones. Y, todo ello, respecto de la doctrina de la soberanía alcanza dos significaciones básicas:

Primero. Si, como antes se apuntó, las vías de transformación del sistema feudal conducen a la superación del fraccionamiento anterior y

a la concentración, de manera prácticamente exclusiva en una sola instancia, del poder, lo que en realidad está ocurriendo es que por primera vez en la historia aparece el poder político como poder diferenciado (del moral, religioso, etcétera, lo que no había ocurrido en Grecia, Roma, ni Edad Media) y por primera vez se hace posible una reflexión sobre el mismo. Si, efectivamente, se viene afirmando que con Maquiavelo se produce la “autonomización” de lo político a nivel epistemológico, hay que afirmar seguidamente que ello viene posibilitado porque se ha producido la autonomización a nivel real a través de aquellas vías de transformación del sistema que dieron lugar a la transición. Me parece preferible, sin embargo, hablar aquí de diferenciación y no de autonomización, para evitar la posible identificación con lo que la denominada “autonomía de lo político” pretende significar en el modo de producción capitalista.

Segundo. Si, como igualmente se afirmó antes, el Estado moderno debe situarse menos en los comienzos de la modernidad que en el final del orden feudal cuya defensa será su última funcionalidad objetiva (aunque contradictoriamente termine creando las condiciones que faciliten su destrucción y el desarrollo capitalista), la doctrina de la soberanía, en cuanto ideologización del mismo, hay que incluirla, por tanto, en el horizonte feudal y en la defensa del orden feudal, aunque en algún caso —como en Hobbes— se construya a partir de ingredientes que en gran medida ya no pertenecen a él. Ideas centrales como la concepción del Estado en cuanto técnica de conservación del poder (Maquiavelo), el énfasis puesto en la de perpetuidad (Bodino) o el intento de construir un mecanismo de seguridad en un mundo amenazado de descomposición (Hobbes), parecen relacionarse directa y subjetivamente con aquella funcionalidad objetiva.

Tras esta fase la supremacía del Estado se seguirá afirmando, pero como racionalización de un tipo de denominación política en el que imperan ya ingredientes que se relacionan con la otra vía que distinguíamos y que examinamos seguidamente.

—*Desde la teorización sobre la sociedad*

Su culminación y manifestación más notable —la doctrina de la soberanía nacional— tiene lugar cuando el paso del feudalismo al capita-

lismo se ha producido (revoluciones burguesas) y el capitalismo aparece ya como dominante.

Como se sabe, a diferencia de los modos de producción anteriores, en el capitalista se produce un distanciamiento, una separación relativa entre lo político y lo económico, en otra terminología, entre Estado y sociedad civil, que procede, en último término, de que la obtención del excedente, de que las relaciones de producción-explotación, tienen lugar a través de mecanismos estrictamente económicos y no ideológico-políticos, como ocurre en los precapitalistas. Es lo que permitirá toda la construcción del liberalismo como ideología exaltadora de la sociedad en cuanto autosuficiente y armónica y del Estado alejado de ella, meramente *surveillant*.

A partir de ese momento la relación estructura-superestructura gana en complejidad; la función típica de ésta última de mantener la relación que los distintos agentes guardan con el proceso productivo, pasa por un proceso de abstracción y formalización de lo concreto y real de la sociedad civil que incorpora el Estado como esfera de lo universal. Hegel será el primer teórico de este nuevo ingrediente de universalidad del Estado.⁶⁷ A este mismo carácter, pero apuntando ya a su función, se refería Marx cuando —en *La guerra civil en Francia*—⁶⁸ hablaba del “poder del Estado que aparentemente flotaba por encima de la sociedad [...] que pretendía ser la encarnación de aquella unidad (de la nación) independiente y situado por encima de la nación misma”. Y, de manera más concreta, se refería Engels al papel jugado por esa creación de la filosofía alemana “según la cual el Estado es la realización de la idea, o sea, trasladado al lenguaje filosófico, el reino de Dios sobre la tierra, el campo en el que se hacen o deben hacerse realidad la eterna verdad y la eterna justicia”. De esta forma —dice— “arraiga en las conciencias la necesidad del Estado para gestionar los asuntos e intereses comunes”.⁶⁹

Pero lo que aquí se quiere destacar es que la configuración del Estado como representante del interés general de toda la sociedad, se realiza a través de una serie de procesos ideológicos en los que la nueva manifestación de la doctrina de la soberanía, la soberanía nacional, le proporciona:

67 Hegel, *cit.*, pp. 283 y 284.

68 Marx, C., *La guerra civil en Francia*, 1968, pp. 92 y 96.

69 Engels, F., prólogo a *La guerra civil en Francia*, *cit.*, p. 29.

En primer lugar, un mecanismo de legitimación a través de un proceso ideológico de ese tipo, pues, efectivamente, la construcción de la teoría de la soberanía nacional sirve muy especialmente para la “transustanciación” de la sociedad civil de los hombres concretos en una entidad y comunidad universal que se encarna en el Estado.

En segundo lugar, se atribuye al Estado en último término la supremacía y atribuciones necesarias para la nueva forma de dominación política, ya que el radicalismo que adquiere la doctrina de la nación o el pueblo soberano pone esta soberanía radical, a través de un nuevo proceso de naturaleza semejante al anterior, como es el representativo, en manos del Estado, real beneficiario finalmente del fortalecimiento que registra el nuevo soberano.⁷⁰

El paso del orden absolutista al liberal, del feudalismo al capitalismo, se registra, así, en el orden teórico, a través de la doctrina de la soberanía, que, en su nueva formulación, lo que racionaliza ahora es una dominación política de clase y una configuración del Estado adecuada a sus peculiares exigencias.

b) *La soberanía como afirmación —racionalización—
de la unidad del poder del Estado*

Aunque se encuentra en la fase de transición al capitalismo (en el mismo Bodino, Hobbes, etcétera) al servicio todavía del fortalecimiento del poder en la línea antes apuntada, adquiere un sentido distinto a partir de las revoluciones burguesas y en estrecha relación con las ideas a las que acabamos de referirnos.

Ciertamente, la unidad del poder aparece ahora y se justifica como una exigencia y una necesidad de la nueva concepción y organización jurídico-política, en cuanto es a través de esa unidad como se constituye y expresa la unidad nacional. Y este supuesto básico —como oportunamente se ha señalado— estará continuamente pesando tanto en los niveles teóricos (cada parte y órgano del Estado se entenderá que representa esa unidad, por ejemplo cada diputado) como en los organizativos (en el político, tendencia a la centralización; en el administrativo, a la acentuación jerárquica; en el jurídico, a la unidad sistemática del orden jurídico).

70 Kaplan, M., *Estado y sociedad*, México, 1978, pp. 189 y ss.

Ya hemos visto cómo desde distintas perspectivas esa unidad ha sido defendida por los teóricos de la soberanía.

Ahora bien, esa proclamada unidad del Estado responde a hechos más profundos: es una característica que exige y posibilita la función del Estado desde el momento en que el capitalismo se impone. Es una necesidad inscrita, en última instancia, en la propia configuración de las relaciones de producción capitalistas, las cuales, a su vez, la posibilitan al permitir el llamado “efecto aislamiento”, que sobre las clases producen los distintos procesos ideológicos y jurídico-políticos antes mencionados; es, ciertamente, este efecto aislamiento el que facilita la configuración del Estado como elemento cohesionador de la dispersión social y organizador objetivo de la necesaria unidad política de intereses dominantes, más allá —como dice Gramsci— “de la inmediatez del grosero interés económico-corporativo”. La clase burguesa —afirma Gramsci— no es una unidad fuera del Estado; el Estado conduce a la composición en el plano jurídico-político de las disensiones internas de clase, unifica a las capas y modela una imagen de la clase en su conjunto.⁷¹ Porque, en último análisis, ese parece ser el significado de la, por todos afirmada, unidad del Estado, o, como lo expresa Therbon,⁷² del “sistema de aparatos unificado que constituye el Estado”: el poder político unívoco de las clases dominantes, unificación política absolutamente necesaria, ya que no se trata tanto de que a través del Estado “las diferentes clases o fracciones impongan su dominio mediante la conquista de correspondientes parcelas de poder político, cuanto de que precisamente sólo pueden imponer su dominio en la medida en que se unifiquen políticamente”.⁷³ Y, esta función corresponde al Estado.⁷⁴

Bien entendido que, como señala Poulantzas,⁷⁵ en cuanto el Estado es una relación, o más precisamente

71 Gramsci, A., *Scritti politici*, Roma, 1971, p. 130.

72 Therbon, C., *Cómo domina la clase dominante*, Madrid, 1979, p. 182.

73 Poulantzas, N., *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, p. 396.

74 Función que debe cumplir en todas las fases de su existencia. Así, Lenin señala que la fase de la dictadura del proletariado “unifica la acción de todas las comunas para dirigir sus golpes contra el capital”, utilizando como medio de ejecución el centralismo democrático y proletario. Asimismo, V. Vasilier (“El sistema único de órganos de poder”, en *La Constitución de la URSS: la teoría y la política*, 1978, escribe: “importantísima cláusula de la Constitución de la URSS es la que establece que todos los soviets [...] constituyen un sistema único de órganos de poder estatal [...] por supuesto que los soviets se distinguen por su rango [...] no obstante su unidad se conserva en todos los casos pues radica en la unidad del poder popular”).

75 *Para un análisis marxista del Estado*, Valencia, 1978, pp. 30 y 31.

la condensación de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clases y esto significa que el Estado se constituye de manera contradictoria, la unidad de su actuación es también un proceso contradictorio que implica cambios y adaptaciones institucionales objetivos que procuren los centros aptos para la dominación hegemónica. Ello se manifiesta inicialmente en los cambios del poder predominante.⁷⁶

Desde estos supuestos me parece que podría darse una respuesta fundada a las pretensiones y análisis de ciertos tipos de pluralismo y neopluralismo actuales.

Pues bien, si esto es así, la doctrina de la soberanía en cuanto afirmación de la unidad del poder del Estado, responderá, en efecto, a las exigencias de construcción ideológica y jurídico-política a que al principio de este apartado hacíamos referencia, pero lo que realmente subyace es la racionalización, legitimación y contribución a la exigencia de unificación política de los intereses predominantes. Coherente con todo ello resulta el que sea desde la destrucción de los supuestos sobre los que se monta este tipo de Estado desde donde surjan las concepciones decisionistas de la soberanía, correspondientes precisamente a un distinto sistema de dominación en el que desaparecen los procesos ideológicos y jurídico-políticos de referencia.

Finalmente, me parece que, a partir de todo lo expuesto, debe relativizarse el contenido e importancia de la llamada crisis de la soberanía y del Estado soberano. Porque si, efectivamente, los principios en que se basa y los hechos a que responde la doctrina de la soberanía son los apuntados, el Estado del que se predica sigue siendo hoy una pieza básica del sistema mundial capitalista. Por eso no me parece aceptable la tesis de A. Negri cuando afirma que la supranacionalización de la soberanía es la correspondencia a la coordinación capitalista internacional. Más ajustada es, a mi juicio, en cambio, la tesis de Poulantzas, al afirmar no sólo la necesidad del Estado en cuanto mantenedor de las funciones tradicionales de cohesión, unidad y dominación en las respectivas formaciones sociales —que, además, siguen siendo fundamentalmente nacionales— sino su especial relevancia actual por el nuevo papel que juega

⁷⁶ A este respecto se refiere mi trabajo "División y predominio de poderes", en el libro *El control parlamentario del gobierno en las democracias occidentales*, edición y estudio preliminar de M. Ramírez, Barcelona, 1978.

en la fase presente del capitalismo monopolista, como ha puesto de manifiesto una ya abundante literatura sobre el tema;⁷⁷ precisamente, y frente a la afirmación de Negri, ello podría contribuir a explicar cómo a la internacionalización del capital no ha seguido un internacionalismo o supranacionalismo político en los términos en que parecía esperarse de los movimientos de integración y aún parece que hay motivos bastantes para pensar que se ha producido un efecto contrario.⁷⁸

En todo caso, quizá deba diferenciarse en lo que se refiere al tema de la crisis, el aspecto externo de la soberanía, del interno, en el que básicamente se ha fijado esta exposición y respecto del cual me parece más inequívocamente contrastable. Pero, aun ello también con importantes matizaciones, pues no debe olvidarse, por una parte —en el orden teórico— el limitado contenido de la soberanía en el campo del derecho internacional, así como la recepción del mismo por el orden constitucional interno, y, por otra parte —en el orden práctico—, la dificultad de aquella diferenciación, por el papel cada vez más importante y necesario que también juega el Estado para la reproducción “internacional” del sistema capitalista como sistema mundial, lo que le abre nuevas potencialidades.

En correspondencia con todo lo anterior, la doctrina de la soberanía en la actualidad sigue, prácticamente, anclada en los mismos esquemas. Suele distinguirse, sí, una soberanía política (como fuente última del poder, radicada en la colectividad) y una soberanía jurídica de la que es titular el Estado.⁷⁹ Pero en último término y como desde sus orígenes, se la hace radicar realmente en el primero de los dos elementos de la comunidad política y en forma única y excluyente.

Quizás, por donde habría que indagar la posible crisis de la soberanía sería a través de las repercusiones que en ella pueda tener la efectiva y progresiva crisis de legitimación del Estado contemporáneo.

⁷⁷ Para una exposición breve del estado de la cuestión *vid.* C. de Cabo, “Estado y Estado de derecho en el capitalismo dominante”, REP, núm. 9.

⁷⁸ Nos referimos al surgimiento de regionalismos y nacionalismos en Europa como posible efecto de la desarticulación que en el interior de las formaciones sociales pueda tener la introducción del capital monopolista norteamericano. Sobre todo ello *vid.* Poulantzas, N., *Las clases sociales en el capitalismo actual*, Madrid, 1977, pp. 66 y ss.

⁷⁹ Desde Mortati (*La Costituzione in senso materiale*, 1974, p. 40), hasta Bicaretti, Rescigno, Hinsley, etcétera.

2. División y predominio de poderes⁸⁰

La doctrina de la división de poderes presenta, en su balance histórico, unos niveles críticos impropios de su aceptación y extensión general y de su conversión en uno de los principios técnico-políticos básicos del constitucionalismo occidental desde su consagración dogmática en el artículo 16 de la Declaración francesa de 1789. Una reflexión que explicara ese hecho conduciría probablemente a conclusiones significativas sobre la función que realmente ha cumplido el principio y a la que aludiremos posteriormente.

Un primer nivel crítico surge desde los primeros momentos en que trata de aplicarse. Mirabeau exclamó en la sesión de la Constituyente de 18 de julio de 1789: “Los valerosos campeones de los tres poderes deberán explicarnos lo que entienden por esta gran frase y cómo, por ejemplo, conciben y harán posible un poder legislativo sin ninguna participación en el poder ejecutivo y un poder ejecutivo sin ninguna participación en el legislativo”.⁸¹ Se apuntaba así a la afirmación, comúnmente admitida, de que la división de poderes, en su formulación originaria, sólo establecía medios de acción recíproca, medios de “detenerse” mutuamente los poderes; así, señala Schmitt: “*arreter, empecher [...] enchaîner*, son las expresiones esenciales empleadas en el célebre capítulo VI del libro XI del *Espirit des lois*”.⁸² Como consecuencia —se dice—, el principio de la división de poderes, entendido como separación radical, ha quedado como un mero desiderátum nunca alcanzado, entre otras cosas, por la propia imposibilidad de funcionamiento organizativo que su implantación literal implicaba.

Pero hay un segundo nivel crítico, a mi parecer mucho más significativo y que, en todo caso, constituye el punto de partida de este trabajo. Nos referimos a la crítica de que fue objeto la doctrina de la división de poderes en la etapa de construcción doctrinal del Estado de derecho. Como es sabido, la crítica estaba, en parte, determinada próximamente por las dificultades que la aceptación de la doctrina implicaba para las construcciones de la dogmática (y en concreto por lo que hacía referencia

⁸⁰ Incluido en el libro *El control parlamentario del gobierno en las democracias occidentales*, edición de M. Ramírez, Barcelona, Labor, 1978.

⁸¹ Cit. por Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, México, FCE, 1948, p. 779.

⁸² Schmitt, C., “La dictadura”, *Revista de Occidente*, Madrid, 1968, p. 138.

a la teoría de la personalidad jurídica del Estado), pero, con todo, va más lejos de esta pura funcionalidad (se unen a ella autores que niegan la personalidad jurídica del Estado, como Duguit) y apunta —como se verá— a hechos más profundos.

El objeto del análisis se centra ahora en un presupuesto implícito en el principio de referencia: la separación de los poderes supone su igualdad, y éste —se dice— es un supuesto irreal y contradictorio. La igualdad de poderes no es posible:

1) Porque la hace imposible la evidente desigualdad de las funciones. La ley se consagra como la instancia superior, hasta tal punto que, precisamente, las funciones ejecutiva y judicial sólo caben en el marco subordinado de la ley. Y esta supremacía de la función conlleva necesariamente la del órgano. En este sentido, señalaron Duguit y Orlando que los constituyentes de 1791 se contradecían a sí mismos al declarar, por una parte, a los tres poderes iguales e independientes, y, por otra, al subordinar el Ejecutivo y el Judicial al Poder Legislativo.

Por su parte, Carré indica cómo también el esfuerzo por colocar, pese a todo, a los respectivos órganos en pie de igualdad formal a través de la equiparación constitucional de su situación y como garantía de su mutua independencia, no pasa de ser una ilusión: el titular de una función no puede ser verdaderamente dueño de su ejercicio si ésta, por su naturaleza, queda subordinada a otra, pues ello implica inexorable y automáticamente el control de ésta sobre aquélla y, por tanto, de un órgano sobre el otro.⁸³

2) La unidad estatal —se afirma— repugna a la igualdad de los poderes. En todo Estado debe haber un órgano supremo.

Jellinek, sobre todo, lo puso claramente de manifiesto. La separación de poderes —afirma— no tuvo ni pudo tener, aun en las Constituciones que pretendieron llevarlo hasta sus últimas consecuencias, sino el alcance de un principio secundario; si bien estas Constituciones presentan a las tres potestades (legislativa, ejecutiva y judicial), como estrictamente separadas y en manos de tres clases de titulares iguales, lo cierto es que admiten, por encima de esas potestades y titulares, la existencia de un poder superior (que es el poder constituyente) y la primacía de una voluntad inicial (que es la voluntad del pueblo).

83 Cfr. sobre esta temática, Carré, *op. cit.*, pp. 741-863.

Resulta, pues, que la división de poderes tenía así un campo limitado de vigencia: el de los poderes constituidos; y permanece subordinada a un principio superior: el de la unidad del poder constituyente. Precisamente —dice Jellinek— para dar solución a la contradicción que se planteaba en la Constitución francesa de 1791 entre la afirmación de su artículo primero (“la soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible. Pertenece a la nación: ningún sector del pueblo ni ningún individuo pueden atribuirse su ejercicio”) y el principio de la división de poderes establecido en la Declaración, Sieyès desarrolla su doctrina del poder constituyente, mediante la cual la unificación del poder se hace a través del pueblo. Y en todas las Constituciones, aunque hayan aceptado el principio de división, se encuentra prevaleciendo el principio de unidad, que unas veces recae en el monarca y otras en el pueblo.⁸⁴

3) Pero, en tercer lugar, señala Carré que la unidad del Estado y la desigualdad de los órganos y los poderes no cabe referirla únicamente al poder constituyente y a la diferencia entre éste y los poderes constituidos (pues con ello sólo se manifestaría aquélla en momentos excepcionales: constituyentes o de revisión constitucional), sino que es necesario que exista y se manifieste en los propios poderes constituidos, es decir, que actúe y presida el curso normal de la vida del Estado. Y en el mismo sentido afirma Jellinek que es indispensable que en todo tiempo exista un centro único de imputación y de voluntad, es decir, un órgano superior cuyo cometido y función han de ser preponderantes. Y esto ocurre siempre —dice Carré—, pues aun en el régimen en que parezca más problemático, la superioridad del Parlamento es notoria; el Ejecutivo debe someterse siempre a la mayoría de las cámaras, y hasta la disolución escapa al control último del gobierno, ya que es una apelación al pueblo que será en último término el que decida, pero no el gobierno.

Pues bien, me parece que en la crítica expuesta al principio de la división de poderes se está en realidad apuntando y dando cobertura ideológica a dos hechos más profundos:

En primer lugar, la insistencia y justificación de la necesidad de la unidad estatal parece captar, bien que desde perspectivas obviamente diferentes, una de las características típicas del Estado en las sociedades capitalistas: su cohesión interna, que evita la parcelación del dominio de

84 Jellinek, G., *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Ed. Albatros, 1934, pp. 375 y ss.

las clases o fracciones dominantes y produce su unificación política, constituyéndose en el organizador de este interés general de clase unificado. Como han señalado recientemente Gold, Lo y Wright⁸⁵ de manera un tanto esquemática, aunque expresiva, dado que en el modo de producción capitalista el proceso de producción es, cada vez más, un proceso social de producción, mientras que la apropiación es, cada vez más, apropiación privada, el desarrollo de esta dinámica llevaría a un proceso que posibilitaría y favorecería la unidad de las clases dominadas y, por el contrario, la desunión y aun el enfrentamiento competitivo de los propietarios. Este proceso natural se interrumpe por la presencia y actuación del Estado, a través del cual se invierten sus términos: se produce la unificación de los propietarios y la desorganización de las clases dominadas.

Resulta así que este carácter y función del Estado es una exigencia del dominio general de clase porque, como se ha señalado, no se trata tanto de que a través del Estado las diferentes clases o fracciones dominadas consigan hacer efectivo su dominio a través de correspondientes campos o parcelas del poder político, cuanto de que precisamente sólo pueden asegurar su dominación en la medida en que se unifiquen políticamente.⁸⁶

En segundo lugar, la insistencia y justificación, en la crítica de referencia, del predominio de uno de los poderes “aun en el ámbito de los poderes constituidos”, parece captar igualmente, desde aquella perspectiva, el hecho indudable de que esa unidad típica del Estado de las sociedades capitalistas se realiza a partir de su funcionamiento con base, permanentemente, en el predominio de uno de los dos poderes: Ejecutivo o Legislativo. Porque como es sabido y hemos señalado en otra parte,⁸⁷ a partir de los estudios de Einsenmann⁸⁸ y de su culminación en Althusser,⁸⁹ la teoría de la separación de poderes ha dejado de ser considerada como un simple mecanismo jurídico-político más o menos arbitraria y

85 Gold, D. B., C., V. H. Lo, E. Olin Wright, “Aportaciones recientes a la teoría marxista sobre el Estado”, *Monthly Review*, diciembre-enero, 1978.

86 Poulantzas, N., *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Madrid, Siglo XXI, 1977, pp. 396 y ss.

87 Cabo, C. de, “Las incompatibilidades parlamentarias: problemática real y aspectos técnicos”, *Boletín Informativo de Ciencia Política*, núms. 13-14.

88 Einsenmann, C., *L'esprit des lois et la separation des pouvoirs*, París, Mélanges Carré de Malberg, 1933; *La pensée constitutionnelle de Montesquieu*, Sirey, 1948.

89 Montesquieu, *La política y la historia*, Madrid, Ciencia Nueva, 1968.

apriorísticamente concebido como una pura instancia neutral o técnica de garantía de la libertad y se acepta su real beligerancia. No hay en Montesquieu un reparto equitativo, sino interesado y desigual. Porque de lo que se trataba en realidad era de establecer una adecuada coherencia entre la estructura del poder y la de las fuerzas sociopolíticas vigentes. De hacer que, en último término, se produzca una correspondencia conveniente entre organización política y socioeconómica.

Parece, no obstante, que las observaciones de Althusser son susceptibles de un desarrollo más complejo y de una aplicación más general; cabe, en efecto, señalar que, en la evolución histórica seguida por el desarrollo capitalista, la configuración de Ejecutivo-Legislativo y sus futuras relaciones, hay que explicarlas más allá de la mera vestidura jurídico-constitucional en cuanto han funcionado como centros de localización de clase, lo que se ha traducido, no en el equilibrio, ni en la igualdad, ni en la independencia, conforme propugnaba la inicial formulación teórica, sino en la protagonización de uno de ellos, precisamente de aquel en que se ha instalado la clase o fracción hegemónica, lo que a su vez ha supuesto una peculiar forma de dominación política del Estado acorde con las funciones a realizar según la respectiva fase del desarrollo y, simultáneamente, un específico proceso de legitimación.

Creo que de alguna forma todo ello se pone de manifiesto en la consideración desde esta perspectiva de las dos fases básicas del desarrollo capitalista: capitalismo liberal y capitalismo monopolístico.

Fase del capitalismo liberal

Como se sabe, y a diferencia de los anteriores, en el modo de producción capitalista el nivel político no interviene directamente en cuanto el económico pasa a ser el dominante. La superestructura política en las sociedades capitalistas cumple su peculiar función a través de un complejo proceso que sólo muy simplícidamente y limitándonos a los rasgos que ahora interesan, cabe apuntar aquí: a partir de la libertad concreta, entendida como separación del trabajador de los medios de producción de forma que se encuentre libre —“desnudo”— para vender su trabajo en un mercado de mercancías (y que es, por tanto, presupuesto absolutamente necesario para la configuración de las relaciones de producción capitalistas) se elabora el principio abstracto de libertad como supuesto

básico y necesario de la vida política, “razón de ser y justificación última” del Estado liberal. Por otra parte, la igualdad formal necesaria para que las relaciones de producción adopten su forma jurídica característica, se garantiza mediante la ley “general y obligatoria para todos”; se produce de esta forma la “unidad” ideológica de hombres “libres e iguales” que forman el pueblo o la nación y sobre la que se hace descansar todos los supuestos legitimadores del poder que se hacen operativos a través de la teoría y técnica de la representación. Resulta de aquí un indiscutible fundamento teórico del Parlamento como poder predominante: encarna la soberanía nacional a través de la ley garantizadora de los supuestos de libertad e igualdad, y cuya función y lugar resultan fortalecidos con la construcción del Estado de derecho en virtud del principio de legalidad.

Y, lo cierto es que los hechos concordaban perfectamente con la teoría. Es bien conocido en este sentido cómo la inicial separación de poderes que se produce en los comienzos de la Revolución francesa (Constitución de 1791) responden al conflicto nobleza-burguesía, conforme al cual se organiza el esquema correspondiente de relaciones Ejecutivo-Legislativo, que conducirá, evolucionando desde el punto de partida, al dominio del Legislativo-burguesía; igualmente, en la etapa convencional, el dominio de la burguesía financiera e industrial (Montaña) en la asamblea es total, y la prevalencia de ésta sobre los consejos y comités (Gironda) termina siendo prácticamente absoluta.⁹⁰ Tras el periodo de estancamiento e involución posterior, el ascenso burgués a través de la monarquía limitada y el orleanismo, comenzará a configurarse de nuevo a partir de 1848. En la Segunda República es, efectivamente, notorio el protagonismo que ejerció el Legislativo, donde dominó de manera total la confluencia de las dos grandes fracciones burguesas (orleanistas y legitimistas). Es, finalmente, un caso típico la evolución de la Tercera República: a la inicial localización de la burguesía financiera y terrateniente anclada en el Ejecutivo corresponde la etapa presidencialista, pero cuando aquélla cambia de lugar y se sitúa en el Parlamento (a partir de Thiers), el Legislativo pasa a desempeñar el protagonismo del sistema. Y, para no ser reiterativos, téngase en cuenta el papel y función ciertamente complejos, pero indudablemente protagonistas, que el Parlamento ha desempeñado en las dos repúblicas españolas y en la propia restauración (especialmente

⁹⁰ Soboul, A., *Histoire de la Révolution française*, vol. I, París, Gallimard (idéés), 1962, pp. 152 y ss.

a partir del segundo periodo constituyente que comienza en 1890), el testimonio de Wilson sobre el “gobierno congresional” de los Estados Unidos y, naturalmente, el significado del Parlamento inglés a partir de Cromwell.

De todo ello parece deducirse que la función protagonizadora de los parlamentos en la etapa del Estado liberal, su conversión en la “escena política” en la que tiene lugar el desarrollo y solución de los conflictos, se explica en cuanto en él se alojaron las clases y fracciones de clase dominante, en cuanto era la institución más adecuada “para lograr su dominio en común”;⁹¹ y ello porque el Parlamento permitió la articulación de sus diferentes intereses, proporcionó el lugar y mecanismo adecuados para el compromiso y, en definitiva, para organizar la hegemonía en la forma que requería el desarrollo del capitalismo liberal. Es lo que desde otra perspectiva la doctrina constitucional y parlamentaria ha llamado la “función de integración de los parlamentos”.

Al mismo tiempo, la función y papel de los parlamentos completa ideológicamente el proceso de legitimación. Porque el parlamentarismo no sólo consistirá en el hallazgo y aplicación de arbitrios técnicos mediante los cuales actividades básicas de la comunidad (como la legislación, sistema impositivo y presupuestario, control del Ejecutivo, etcétera) encuentran adecuada realización, sino que pasa a expresar toda una forma de entender la convivencia con base en la discusión, la discrepancia y la oposición entre los distintos grupos e intereses, en indudable coherencia con un sistema socioeconómico basado en la libre competencia. En estas condiciones, el Parlamento se convierte en un auténtico modelo educativo de indudable proyección y efectos ideológicos legitimadores.

Fase del capitalismo monopolístico

A partir del primer tercio del siglo XX comienza a registrarse un giro importante en las justificaciones teóricas. Se sigue rechazando el principio de la igualdad, pero la afirmación del poder superior cambia de signo. El hecho se aprecia con singular claridad en la doctrina francesa. Así, ya Esmein, en sus *Elements de droit constitutionnel*, indica que, si en el Estado constitucional el Poder Legislativo vino a reservarse uno de los

⁹¹ Cfr. Marx, C., *El 18 de Brumario*, Barcelona, Ariel, 1971, p. 111, y *Las luchas de clases en Francia*, Buenos Aires, Ed. Claridad, 1973, p. 52.

atributos decisivos de la soberanía al convertirse en “regulador del Estado”, los otros atributos de la soberanía que se resumen en un derecho general de mando y coacción se descubren hoy cabalmente como competencias del Ejecutivo; y este “derecho general de mando y coacción”, este *imperium*, presenta sobre el Poder Legislativo una superioridad —dice Esmein— natural y necesaria: mientras que el Poder Legislativo se ejerce en forma intermitente, el Ejecutivo se encuentra necesariamente en estado de actividad permanente.

Pero es con M. Hauriou con quien la justificación teórica de la superioridad del Ejecutivo empieza a adquirir perfiles más significativos. Ha expuesto con agudeza Duverger que, con frecuencia, las doctrinas de la soberanía del derecho divino han terminado siendo utilizadas en la práctica, aun en sus formas más evolucionadas, para justificar la supremacía del Ejecutivo sobre el Parlamento. Un caso típico lo representa Maurice Hauriou; en sus *Principios de derecho público y constitucional* parte, efectivamente, de la doctrina del derecho divino providencial en su formulación por De Masitre y De Bonald, doctrina que, según Hauriou, presenta “las ventajas de descartar la explicación del poder por el derecho de superioridad de la colectividad social”, y afirmar, por el contrario, la superioridad individual de los miembros de la elite política, del poder minoritario sobre el mayoritario, y, en definitiva, del gobierno sobre el Parlamento; superioridad que se manifiesta —señala Hauriou— en la peculiaridad de la función, porque el funcionamiento del Estado —dice— no lo preside la ley, sino la oportuna y rápida decisión ejecutiva que se adelanta a la ley y que será o no confirmada después por ésta, pero en tanto eso ocurre, vale por sí misma.⁹² Se apunta ya en Hauriou el comienzo del nuevo proceso de legitimación, la legitimación técnica, como apoyatura ideológica a la superioridad del Ejecutivo. Como es bien conocido, tal proceso legitimador alcanza su máximo desarrollo tras la segunda posguerra en toda la literatura del Estado social de derecho y sus repetidos argumentos: los nuevos procesos económicos, las implicaciones del proceso técnico, la aceleración histórica como nuevo signo de los tiempos, la ampliación de los fines del Estado con las ineludibles exigencias de intervencionismo y planificación, han producido la inadecuación del viejo aparato político a las nuevas necesidades y planteamientos;

⁹² Hauriou, M., *Principios de derecho público y constitucional*, Madrid, Instituto Editorial Reus [s.f.], pp. 431 y ss.

porque el aumento de competencias estatales referido, unido a la complejidad y especificidad que caracterizan a las relaciones socioeconómicas contemporáneas, exigen soluciones rápidas y técnicas que los parlamentos, lentos en su funcionamiento y carentes de especialización, no están en condiciones de suministrar. La aceptación de esta supremacía y esta “especial adecuación” del Ejecutivo al nuevo papel del Estado no ha dejado de afirmarse y hasta de defenderse, incluso desde perspectivas, en principio, democráticas. Valga por todas este testimonio de Capurso:

El ejecutivo, al sintetizar, por la misma naturaleza de la actividad estatal moderna, la función motriz de la vida política nacional y al responsabilizarse, además, de las decisiones políticas, ejerce necesariamente una acción compleja de estímulos y de vigilancia respecto a toda la organización estatal; de este modo adquiere primacía política. Así pues, se replantea en nuestros días los riesgos antidemocráticos del poder ejecutivo. Es menester conjurar tales amenazas mediante una conveniente delimitación jurídica del ejecutivo que, sin afectar a su necesario protagonismo, proteja al mismo tiempo los derechos y libertades básicos.⁹³

No parece, sin embargo, que el tipo de argumentaciones que explican el protagonismo indudable del ejecutivo actual en términos de neutralidad y adecuación técnica sean mínimamente satisfactorios. Robert Charvin⁹⁴ ha puesto de manifiesto cómo los países socialistas, sobre los que pesan muchas de las razones y circunstancias antes expuestas desde su estricta consideración técnica (y podría decirse que con más fuerza en cuanto a las exigencias de planificación y administración), conocen, sobre todo a partir de los años sesenta, un proceso inverso al que afecta a los parlamentos de los Estados con economía de mercado. Diversos factores —dice Charvin— concurren en el visible refuerzo de los parlamentos: la complejidad de los problemas de la planificación y gestión implican precisamente la necesidad de tener cada vez más en cuenta el parecer de productores y consumidores; el declinar de los antagonismos sociales más profundos hace que las divergencias, a veces importantes, se sitúen en el interior del cuadro socialista; la propia eficacia administrativa impone una limitación de los fenómenos burocráticos por el progreso de la democracia y el control democrático. Y en el mismo sentido se pro-

93 Capurso, M., *Democrazia e organizzazione di governo*, Milán, Giuffrè, 1964, pp. 102 y ss.

94 Charvin, Robert, *Les États socialistes européens*, Dalloz, 1975, pp. 230 y 231.

nuncia Patrice Gelard.⁹⁵ El análisis de Charvin suscita, pues, dos tipos de consideraciones:

En primer lugar, el rechazo de la tesis tecnocrática en el sentido de que, desde perspectivas neutrales, el Ejecutivo sea el único instrumento adecuado a los nuevos fines del Estado. No puede, en efecto, a mi juicio, rechazarse la inadecuación instrumental del Parlamento ni para el desarrollo de funciones intervencionistas ni siquiera autoritarias.

En segundo lugar, que no se trata de un mero problema técnico, sino político, y es en este ámbito en el que ha de buscarse la respuesta.

Este planteamiento obliga a tener inicialmente en cuenta el papel y función del Estado en las sociedades de capitalismo monopolístico desarrollado. El tema no tiene todavía una elaboración adecuada y no puede pasarse aquí sino de un sencillo apunte, limitado, además, por nuestra concreta finalidad. Pese a lo que a veces se ha afirmado —es el caso de Duverger—,⁹⁶ es posible afirmar que en el capitalismo monopolístico se produce una disminución de la autonomía de lo político por la necesidad que el sistema económico tiene del Estado, lo que supone una objetiva inmersión de lo político en lo económico. Al nivel actual del estado de la cuestión,⁹⁷ las funciones que el Estado desempeña en la fase actual del capitalismo monopolístico podrían simplificarmente resumirse así:

1) Funciones tendentes directamente a reproducir las relaciones de producción monopolística; entre ellas hay que contar tanto las tendentes positivamente a tal fin a través de fórmulas como las de financiación pública, planteamiento de planes de reordenación industrial, como las que negativamente persiguen el mismo resultado mediante las medidas tendentes a desalentar al capitalismo no monopolístico; las que García Pelayo llama de apoyo logístico,⁹⁸ y que significan, quizá, algo más profundo como es la actuación del Estado encaminada a contrarrestar la baja tendencial de la tasa de beneficio, característica del capitalismo monopolístico, facilitando la explotación intensiva del trabajo mediante el au-

⁹⁵ Gelard, Patrice, *Les systèmes politiques des États socialistes*, Cujas, 1975, p. 411.

⁹⁶ Duverger, M., *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, pp. 70 y ss.

⁹⁷ Un buen indicador de la situación actual de los estudios sobre el tema se contiene en el libro colectivo *La crise de l'État*, París, PUF, 1976, así como en el libro de N. Poulantzas, *Las clases sociales en el capitalismo actual*, Madrid, Col. Siglo XXI, 1977.

⁹⁸ García Pelayo, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977, pp. 73 y ss.

mento de la productividad (posiblemente en esta necesidad del sistema habría que situar en gran medida la necesidad y el planteamiento de buena parte de la reformas educativas de los últimos años que han tendido sobre todo a la reforma de los niveles primario y secundario; actuaciones determinadas en torno a la sanidad, infraestructura, etcétera); el comportamiento del Estado respecto del capital monopolístico internacional favoreciendo su penetración (lo que, por otra parte, y como se ha señalado agudamente,⁹⁹ no sólo se ha traducido en una supraestatalización de la vida política —en cuanto el Estado nacional sigue siendo lo que podríamos llamar el ámbito necesario de la lucha de clases—, sino que incluso está en la base del movimiento regionalista europeo), etcétera.

2) La función del Estado respecto de las crisis. Es bien conocido cómo el Estado ha pasado a ser el controlador del desarrollo, y en este sentido su función interventora racionalizada cumple, entre otras, la función de regular y suavizar las crisis; pero, además, y en lo que de funcional tienen las crisis para el sistema (Poulantzas las denomina “purgas del capitalismo” en cuanto “concentración de las contratendencias a la baja tendencial de la tasa de beneficio”), el Estado las sustituye, provocando o dirigiendo sus efectos (nacionalización del capital más improductivo, inflación, desempleo, etcétera).

De todo ello resulta que las nuevas circunstancias del capitalismo monopolístico y las nuevas exigencias que se plantean a la actividad estatal, hacen que el cumplimiento de éstas (las funciones que acabamos de ver) impliquen en realidad una nueva forma de dominación política bajo la dirección de la fracción burguesa monopolística. Y esta nueva forma de dominación política se hace ya imposible desarrollarla desde los parlamentos, tanto porque la distancia que separa los intereses de esta fracción respecto de las no monopolísticas hacen que ya no sean conciliables como en el capitalismo liberal, como por la oposición que encuentra en los parlamentos por la penetración de los partidos de clases dominadas y por la propia crisis que parece apuntarse en los partidos de clases dominantes. De aquí que la fracción monopolística abandone el Parla-

⁹⁹ Cfr. Poulantzas, N., “Les transformations actuelles de l’État; la crise politique et la crise de l’État”, en *La crise de l’État*. Además de las razones apuntadas en el texto, Poulantzas señala como factores que se oponen a la internacionalización el nacionalismo típico de las clases-apoyo (pequeña burguesía y campesinado, fundamentalmente) y la resistencia de las burocracias (tanto estatal como de los partidos) ante el peligro de la disminución de su fuerza y pérdida de privilegios.

mento y se sitúe en el Ejecutivo, lo que explicará el predominio de éste, no por motivos técnicos, sino por estos estrictos motivos políticos. Es decir, no es que el fortalecimiento político del Ejecutivo resulte de las nuevas funciones, sino que las nuevas funciones resultan de su predominio y nuevo papel políticos. Y a partir de este hecho fundamental, interno a los mecanismos del sistema, se producirán otra serie de efectos externos que conducen a la configuración del Ejecutivo actual; así, las funciones técnicas que pasa a desarrollar el Ejecutivo por razones políticas, se convierten en un indudable factor de desarrollo orgánico potenciador del mismo; a su vez, este desarrollo tecnoestructural se convierte en un nuevo factor de vinculación al capital monopolístico en virtud del fenómeno que señalaba ya Galbraith:¹⁰⁰

si la tecnocracia de las grandes empresas industriales tenía dificultades para actuar sobre el Legislativo [...] le resulta muy fácil entrar en contacto con la (actual) Administración [...] se desarrolla una solidaridad entre los diferentes elementos de la tecnoestructura (de las grandes empresas y el Estado) que pone en jaque los mecanismos institucionales tradicionales y el juego de los partidos políticos...

En el mismo sentido señala García Pelayo¹⁰¹ que

la intervención del Estado en la economía conlleva la intervención de las actividades económicas privadas en las decisiones estatales [...] la intervención del Estado se transforma en intervención sobre el Estado [...] y que la distinción entre lo público y lo privado ceda ante lo que se denomina “complejo público-privado”.

Por otra parte, este hecho, unido a las propias contradicciones y fricciones que existen en el seno de las clases dominantes (entre sector financiero e industrial, entre el monopolístico y no monopolístico), crea esa serie de consejos, organismos, institutos, que, hasta cierto punto, se convierten en centros autónomos, dando lugar a lo que se ha llamado “desmembramiento” del Ejecutivo; en definitiva, la intensidad de la in-

¹⁰⁰ Galbraith, J. K., y otros, *La crisis de las sociedades industriales*, Madrid, Ed. Zero, 1972, p. 96.

¹⁰¹ *Op. cit.*, p. 75.

tervención se corresponde con la de la penetración en el Estado de las contradicciones económicas.

Finalmente, hay que señalar la politización objetiva que la intervención estatal conlleva y que como ha señalado Cristine Buci Gluksman, transforman toda reivindicación en una lucha política contra el Estado como explotador colectivo,¹⁰² lo que, a su vez, explicará, de una parte, el creciente fortalecimiento de los aparatos represivos (policiales, paraestatales, control social de medios de comunicación, derecho de excepción, etcétera) y, de otra, la importancia de la despolitización pretendida por la ideología tecnocrática que, no hay que engañarse, es la dominante, pues, como se ha observado, hoy la protesta desde la izquierda institucional con frecuencia tiene un carácter parcial y se hace con la confianza en que “la máquina no se rompa”.

Desde la consideración de los supuestos que aquí mínimamente se esbozan, me parece que hay que plantearse hoy las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Por eso, su articulación constitucional cobra una especial importancia, pues la lucha contra el capital monopolístico y, en último término, el camino hacia la democracia, pasa esencialmente por este tema; y aunque los mecanismos jurídico-políticos no solucionen, obviamente, el problema, no cabe desconocer en este sentido su alcance y valor como arma y factor de la lucha política. Se tratará de arbitrar no unos meros medios técnicos de equilibrio (la racionalización de los parlamentos en cierta manera ha conducido a reforzar los ejecutivos) o de simple control parlamentario del Ejecutivo, sino de una reestructuración orgánica y funcional intentando hacer real la soberanía parlamentaria.

¹⁰² Buci Gluksman, Cristine, “Sur le concept de crise de l’État et son histoire”, en el libro colectivo *La crise de l’État*.