
Teoría de la Constitución

Karl Loewenstein

Teoría de la Constitución

Karl Loewenstein

Teoría de la Constitución

Traducción y estudio sobre la obra por

ALFREDO GALLEGO ANABITARTE

Profesor de la Facultad de Derecho
en la Universidad de Madrid

Ariel

DERECHO

Título original: *Verfassunglehre*

La edición original de esta obra apareció en 1957 con el título *Political Power and the governmental Process* (University of Chicago Press). La presente edición castellana ha sido hecha sobre la posterior edición alemana (*Verfassunglehre*, J. C. Mohr [Paul Siebeck], Tübingen, 1959) y se le ha incorporado la monografía del profesor Loewenstein, *Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung*, Walter de Gruyter, Berlín, 1961.

Esta segunda edición está hecha sobre la base de la segunda edición alemana, The University of Chicago Press, 1969, y J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1969. El nuevo apéndice escrito por Karl Loewenstein ha sido traducido por Eduardo Espín.

1.ª edición en esta presentación: abril de 2018
Edición anterior: 1965

© 1957 y 1965: The University of Chicago Press
© de la traducción, Alfredo Gallego Anabitarte

Derechos exclusivos de edición en español
reservados para todo el mundo
y propiedad de la traducción:

© 1965 y 2018: Editorial Planeta, S. A.
Avda. Diagonal, 662-664 - 08034 Barcelona
Editorial Ariel es un sello editorial de Planeta, S. A.
www.ariel.es

ISBN 978-84-344-2768-6
Depósito legal: B. 2.790 - 2018
Impreso en España

El papel utilizado para la impresión de este libro
es cien por cien libre de cloro y está calificado como papel ecológico.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal). Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Puede contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47

CAPÍTULO PRIMERO

SOBRE LA ANATOMÍA DEL PROCESO DEL PODER POLÍTICO

LA ENIGMÁTICA TRÍADA

Los tres incentivos fundamentales que dominan la vida del hombre en la sociedad y rigen la totalidad de las relaciones humanas, son: el amor, la fe y el poder; de una manera misteriosa, están unidos y entrelazados. Sabemos que el poder de la fe mueve montañas, y que el poder del amor — ἔρως ἀνίκητε μάγαν — es el vencedor en todas las batallas; pero no es menos propio del hombre el amor al poder y la fe en el poder. La historia muestra cómo el amor y la fe han contribuido a la felicidad del hombre, y cómo el poder a su miseria. Sin embargo, hay algo en común en estas tres fuerzas: el hombre puede sentir las y experimentarlas, así como apreciar su efecto sobre sí mismo y su medio ambiente; pero a lo que no llega es a conocer su interna realidad. Toda preparación lógica es insuficiente para penetrar en su esencia. Por ello, el intento humano de querer comprender el amor, la fe y el poder tiene que quedar reducido a constatar y valorar sus manifestaciones, sus efectos y resultados. Se podrá conocer cómo estas fuerzas operan, pero no se podrá captar lo que ellas son realmente. Cualquier definición ontológica está abocada al fracaso, ya que la capacidad de percepción humana está confinada al resultado externo.

EL PODER POLÍTICO

Aunque puede aparecer en cualquier tipo de relaciones humanas, el poder, en esa tríada de motivaciones, tiene una importancia decisiva en el campo sociopolítico. La política no es sino la lucha por el poder. Así, la ciencia política y la filosofía política no han podido dejar de estudiar en los últimos años, cada vez de una manera más intensa, el fenómeno

del poder. No deja de resultar sorprendente que todavía no se haya llevado a cabo ninguna profunda investigación sobre el papel que ha jugado, consciente o inconscientemente, el elemento poder en la concepción estatal de los grandes teóricos de la política, desde Aristóteles a Maquiavelo, desde Montesquieu y Rousseau a Lenin. En las últimas décadas se ha publicado gran número de libros cuyo punto central es el problema del poder, poniéndose esto de manifiesto bien en el título, bien en el contenido de la obra. Para recordar tan sólo los más conocidos, sean citados Guglielmo Ferrero, Bertrand Russell, Bertrand de Jouvenel, Charles E. Merriam y Gerhard Ritter,¹ entre muchos otros.

Es bien cierto que la mayor parte de estos estudios sobre el poder están dedicados a un análisis histórico; sin embargo, el interés creciente con que la ciencia y la teoría políticas estudian el papel que juega el elemento poder en el proceso gubernamental, permite apreciar la insatisfacción producida por el análisis estrictamente «funcional» del fenómeno del poder, análisis que conducía a calificar preferentemente el tipo de gobierno según su aparato institucional. Cada vez con más unanimidad se considera el poder como la infraestructura dinámica de las instituciones sociopolíticas. No deja de ser significativo, por otra parte, que el énfasis que se pone en nuestra generación sobre el fenómeno del poder como clave para la mejor comprensión de la sociedad estatal, ha venido a sustituir el interés científico por el concepto de soberanía que a lo largo de tantos siglos ocupó un puesto de honor tanto en la teoría política como en la práctica del derecho internacional. Quizá se pueda decir que la soberanía no es más, y tampoco menos, que la racionalización jurídica del factor poder, constituyendo éste el elemento irracional de la política. Según esto, soberano es aquel que está legalmente autorizado, en la sociedad estatal, para ejercer el poder político, o aquel que en último término lo ejerce.

Cabe plantearse la cuestión sobre si el gran interés de nuestra generación en torno al fenómeno del poder tiene su origen en el descubrimiento simultáneo del subconsciente colectivo, así como hasta qué punto dicho interés no ha sido fomentado esencialmente al aplicar los métodos de investigación del psicoanálisis al fenómeno colectivo de masas. No es, éste, lugar para tratar dicha cuestión, pero facilita la comprensión de este interés repentino por el poder, como indispensable núcleo esencial del fenómeno de lo político, el tener en cuenta que el constitucionalismo,

1. GUGLIELMO FERRERO, *The Principles of Power* (Nueva York, 1942); BERTRAND RUSSELL, *Power* (Nueva York, 1938); BERTRAND DE JOUVENEL, *On Power* (Nueva York, 1949); CHARLES E. MERRIAM, *Political Power* (Nueva York, 1934); GERHARD RITTER, *Die Dämonie der Macht* (Munich, 1948). Cfr. también, HAROLD D. LASSWELL, «World Politics and Personal Insecurity», en *A Study of Power* (Glencoe, Ill., 1950); HAROLD D. LASSWELL y ABRAHAM KAPLAN, *Power and Society* (Nueva York, 1950).

producto del pensamiento racionalista y mecanicista de los siglos XVII y XVIII, no fue sino la revolución de una nueva clase social contra el tradicional poder místico, tal como se hacía presente en la denominación de la sociedad estatal por la monarquía absoluta. De acuerdo con el clima intelectual en la que se incubó, la teoría tradicional se vio obligada a aceptar que el poder, elemento irracional de la dinámica política, podría ser totalmente eliminado, o por lo menos neutralizado, por medio de instituciones racionales para su ejercicio y control. En contraste con esto, vive nuestra época un resurgimiento de los impulsos irracionales y emocionales en el proceso del poder, que levanta una serie de dudas justificadas sobre si cabe excluir el poder, por medio de medios funcionales que pueden ser lo más perfecto posible, del ámbito de la política.

LA «CRATOLOGÍA» COMO CIENCIA

Para decirlo nuevamente: el poder político, como todo poder, puede ser conocido, observado, explicado y valorado sólo en lo que concierne a sus manifestaciones y resultados. Sabemos, o creemos saber, lo que el poder hace, pero no podemos definir su substancia y su esencia. Admitiendo que una ciencia del poder, una cratología,² existe, es indudable que se encuentra en la infancia, y hasta cabe preguntarse si alguna vez podrá llegar a convertirse en seguro instrumento de trabajo del conocer humano.

No resulta en absoluto sorprendente que, nacida en una sociedad pluralista, la ciencia política americana, largo tiempo dedicada al análisis del comportamiento (*behaviorist approach*) en el fenómeno político, se haya sentido especialmente atraída por la manifestación del poder.³ En este ambiente científico se ha formado la extraordinariamente ambiciosa «teoría de la influencia», dispuesta a aplicar a la substancia del poder político que todavía está por probar si es susceptible de ser medido: las técnicas de las ciencias del comportamiento o de la conducta, basadas en los métodos cuantitativos de medición. Para los fanáticos de la medición no hay ningún misterio sacrosanto en la conducta del hombre; para ellos, el úni-

2. Del griego κρατος, poder.

3. Cfr. ROBERT A. BRADY, *Business as a System of Power* (Nueva York, 1943); JOHN KENNETH GALBRAITH, *American Capitalism, The concept of Countervailing Power* (Boston, 1952); versión al castellano: *Capitalismo americano, Concepto del poder compensador* (Ariel, Barcelona, 3.ª ed., 1968); C. WRIGHT MILLS, *The Power Elite* (Nueva York, 1956); PAUL H. LANDIS, *Social Control* (Nueva York, 1956); STANLEY KELLY, *Professional Public Relations and Political Power* (Baltimore, 1956); J. BARRINGTON MOORE, *Political Power and Social Theory* (Cambridge, 1958); DAVID SPITZ, *Democracy and the Challenge of Power* (Nueva York, 1958).

co sacramento es la estadística. Frente a esta corriente doctrinal, es necesario afirmar que no hay ninguna posibilidad de conocer la esencia del poder tratando de medir el grado de intensidad de las respectivas interacciones o influencias que se dan en las diversas configuraciones sociopolíticas que, de una manera general, pueden ser abarcadas por la relación, bien conocida sociológicamente, que se establece entre un líder y sus partidarios (*followers*). De esta manera no se entra en el verdadero ser y esencia del poder, sino que, en el mejor de los casos, lo único que se consigue, e incluso esto parece problemático, es constatar que determinados grupos presentan, en determinadas circunstancias, determinados rasgos psicológicos; ahora bien, las conclusiones que se podrían obtener de estas estimaciones aisladas del comportamiento colectivo, dependen de tantas incalculables variables —muchas de las cuales provienen del subconsciente colectivo— que la realidad del ser del poder escapa igual que antes al conocimiento humano. Los intentos que se emprendan en esta dirección recuerdan los estériles esfuerzos de la filosofía y de la teología en demostrar ontológicamente la existencia de Dios: cuanto más cerca se está de Él, intelectualmente, tanto más Él se aleja. Aquello que sólo puede ser revelado por la fe, es inaccesible a la lógica.

PODER Y SOCIEDAD ESTATAL

Así, pues, en esta obra no se tratará en absoluto de estudiar la esencia del poder; para nuestra exposición deberán ser consideradas como suficientes las siguientes observaciones.⁴ Por lo pronto, téngase presente que el poder está empleado como un concepto estrictamente neutral, funcional y libre de cualquier valoración. El poder hace exclusivamente a una situación o relación de hecho que en sí, éticamente, no es ni buena ni mala. Considerada como un todo, la sociedad es un sistema de relaciones de poder cuyo carácter puede ser político, social, económico, religioso, moral, cultural o de otro tipo. El poder es una relación sociopsicológica basada en un recíproco efecto entre los que detentan y ejercen el poder —serán denominados los detentadores del poder— y aquellos a los que va dirigido —serán aquí designados como los destinatarios del poder—.⁵ Dentro del marco de la sociedad, el Estado se presenta como la forma

4. Sobre lo que sigue cfr. KARL LOEWENSTEIN, «Political Systems, Ideologies, and Institutions and the Problem of their Circulation», en *Western Political Science Quarterly*, VI (1953), pág. 689 y ss.

5. La terminología en inglés es: *power holders* (detentadores del poder) y *power addressees* (destinatarios del poder). Y en alemán: *Machtträger* o *Machtinhaber* y *Machtadressaten*, respectivamente. (N. del T.)

exclusiva o preponderante, según la situación histórica, de la organización sociopolítica. En la sociedad estatal, el poder político aparece como el ejercicio de un efectivo control social de los detentadores del poder sobre los destinatarios del poder. Por control social, en el estricto sentido de la ciencia política contemporánea, se debe entender la función de tomar o determinar una decisión, así como la capacidad de los detentadores del poder de obligar a los destinatarios del poder a obedecer dicha decisión. Como se puede, pues, apreciar, el concepto «control social» se acerca —sin coincidir totalmente al concepto de «dominio» (*Herrschaft*), razón por la cual se ha desistido de usar este último.⁶ El núcleo de todo «sistema político» —este importante término será explicado más adelante— yace en las ideologías, instituciones y técnicas que entran en juego en el marco de la sociedad estatal, con el fin de obtener, ejercer y controlar el poder político.

En el Estado moderno, constitucional y democrático, la esencia del proceso del poder consiste en el intento de establecer un equilibrio entre las diferentes fuerzas pluralistas que se encuentran compitiendo dentro de la sociedad estatal, siendo garantizada la debida esfera para el libre desarrollo de la personalidad humana. En las modernas autocracias, bien sean dictatoriales o autoritarias,⁷ un único detentador del poder monopoliza el poder político como control social, estando el miembro individual de la sociedad estatal sometido a las exigencias ideológicas del grupo dominante.

Estas consideraciones generales deben ser ahora aplicadas al análisis y a la estimación del papel funcional que juega el elemento poder en la estructura de dominio. La primera observación que se impone es que el elemento poder no sólo domina la relación entre los detentadores y los destinatarios del poder, sino que además condiciona las relaciones entre los diferentes detentadores del poder, esto, naturalmente, en el supuesto

6. La traducción de la palabra *Herrschaft*, de gran importancia en la ciencia política moderna tras su utilización y popularización por Max Weber, no es fácil de realizar. En inglés se constatan por lo menos tres traducciones: *rule* (regla, mando), Loewenstein; *domination* (dominación), Bendix, que de todas maneras usa también los términos *ruler* y *ruled* (el que manda y el que es mandado); *imperative coordination* (coordinación imperativa), Parsons. En la traducción española de *Wirtschaft und Gesellschaft* (que este autor no conoce) se ha traducido al parecer por *dominación*. Weber entendió *Herrschaft* en un sentido que se remonta a las relaciones entre señor y vasallo, con lo cual parece más correcto hablar de *dominio* (imperio, dominación, señorío que ejercen reyes y señores; Espasa). Aunque desde luego es una cuestión abierta, se ha preferido traducir por *dominio*, ya que este concepto parece que tiene un grado superior de abstracción que el de dominación, y por lo tanto, encajaría mejor con el sentido que tiene Weber, que habla de formas de dominio o dominación como «tipos puros» a los que se llega tras un proceso de abstracción característico de su método de tipos ideales. Fernández de los Ríos, en su traducción de Jellinek, habla de poder de dominación (vid. estudio al final de esta obra: 3.121 y 3.22).

7. Sobre esta diferencia vid. *infra*, pág. 75 y ss.

de que en el sistema político en cuestión existan diversos detentadores del poder. En segundo lugar, para comprender la naturaleza de un sistema político en una sociedad estatal concreta, deben ser distinguidos —aunque con frecuentes concomitancias entre ellos— tres grados en el proceso político, esto es, 1.º ¿Cómo obtienen los detentadores del poder su ejercicio? Este momento del proceso del poder puede ser designado como la instalación o nombramiento de los detentadores del poder. 2.º Una vez obtenido el poder, ¿cómo será ejercido? El campo de esta cuestión abarca la asignación jurisdiccional y distribución de las diferentes funciones relevantes para la vida de la comunidad entre los diversos detentadores del poder. 3.º ¿Cómo será controlado el ejercicio del poder político por los detentadores —uno o varios— del poder? En esta última cuestión, sin duda la más importante de las tres mencionadas, yace el problema de una adecuada limitación del ejercicio del poder; esta limitación puede ser llevada a cabo, bien a través de la respectiva interacción entre los diferentes detentadores del poder, bien a través de la intervención de los destinatarios del poder. Y esto es el núcleo esencial de lo que históricamente ha venido a ser llamado el Estado constitucional.

SOBRE EL CARÁCTER DEMONÍACO DEL PODER

Llegado a este punto, nuestro análisis del fenómeno del poder se ve confrontado con un hecho psicológico fundamental. Es evidente, y numerosas son las pruebas de ello, que allí donde el poder político no está restringido y limitado, el poder se excede. Rara vez, por no decir nunca, ha ejercido el hombre un poder ilimitado con moderación y comedimiento. El poder lleva en sí mismo un estigma, y sólo los santos entre los detentadores del poder —¿y dónde se pueden encontrar?— serían capaces de resistir a la tentación de abusar del poder. En nuestra exposición ha sido hasta ahora usado el concepto «poder» para designar un elemento objetivo del acontecer político sin ninguna cualificación ética; sin embargo, el poder incontrolado es, por su propia naturaleza, malo. El poder encierra en sí mismo la semilla de su propia degeneración. Esto quiere decir que cuando no está limitado, el poder se transforma en tiranía y en arbitrario despotismo. De ahí que el poder sin control adquiera un acento moral negativo que revela lo demoníaco en el elemento del poder y lo patológico en el proceso del poder. De esta doble faz del poder fue plenamente consciente Aristóteles cuando enfrentó las formas «puras» de gobierno a las formas «degeneradas»: las primeras están destinadas a servir al bien común de los destinatarios del poder; las segundas, al egoísta interés de los detentadores del poder. El famoso —frecuentemente mal citado— epigrama de lord Acton hace patente de manera

aguda el elemento patológico inherente a todo proceso del poder: «Power tends to corrupt absolute power tends to corrupt absolutely.» El poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromperse absolutamente.

EL CONTROL DEL PODER POLÍTICO

Con el fin de evitar ese peligro siempre presente, que es inmanente a todo poder, el Estado organizado exige de manera imperativa que el ejercicio del poder político, tanto en interés de los detentadores como de los destinatarios del poder, sea restringido y limitado. Siendo la naturaleza humana como es, no es de esperar que dichas limitaciones actúen automáticamente, sino que deberán ser introducidas en el proceso del poder desde fuera. Limitar el poder político quiere decir limitar a los detentadores del poder; esto es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como el constitucionalismo. Un acuerdo de la comunidad sobre una serie de reglas fijas que obligan tanto a los detentadores como a los destinatarios del poder, se ha mostrado como el mejor medio para dominar y evitar el abuso del poder político por parte de sus detentadores. El mecanismo de esas reglas que están, ya formuladas en un documento formal, la constitución, ya profundamente enraizadas en las costumbres y conciencia nacional, es complejo y exigirá una detallada exposición más adelante.⁸ Esa exposición constituye el centro de cualquier «teoría de la constitución».

Aparte de esto, el control que se ejerce sobre los detentadores del poder es una cuestión central de los respectivos valores sociopolíticos o ideologías, bajo cuyo dominio se encuentra cualquier comunidad estatal. Por una parte, los detentadores del poder necesitan la debida autoridad para llevar a cabo las tareas estatales; por otra parte, es indispensable que bajo dicha autoridad quede garantizada la libertad de los destinatarios del poder. Esto mismo, dicho de una manera concisa: el establecimiento de un armonioso equilibrio entre estos dos valores fundamentales es, en principio, el eterno problema del hombre en la sociedad. Según se haga la elección entre libertad y sociedad estatal. La libertad de los destinatarios del poder sólo quedará garantizada cuando se controle debidamente el ejercicio del poder llevado a cabo por sus detentadores. La existencia o ausencia de dichos controles, su eficacia y estabilidad, así como su ámbito e intensidad, caracterizan cada sistema político en particular y permiten diferenciar un sistema político de otro. Así, pues, sólo

8. *Vid. infra*, pág. 149 y ss.

el análisis del mecanismo de vigilancia y control del poder, conduce a la comprensión del proceso político.

EL SISTEMA POLÍTICO

Con la introducción del concepto «sistema político»⁹ se abre otro camino en torno al fenómeno del poder. En el sentido más amplio, todo Estado con unas determinadas relaciones entre los detentadores y los destinatarios del poder, expresada en la forma de unas permanentes instituciones gubernamentales, es un sistema político; su característica esencial es el aparato o mecanismo a través del cual se lleva a cabo la dirección de la comunidad y el ejercicio del dominio. Ahora bien, empleado en este sentido, el concepto «sistema político», al ser susceptible de ser aplicado a cualquier Estado, se ensancha de manera que es prácticamente inservible, a no ser que se llene dicha estructura con un contenido determinado.

La clave para llegar a una útil diferenciación entre los distintos sistemas políticos se encuentra en las diversas ideologías y en las típicas instituciones que a éstas se corresponden, por medio de las cuales funciona cada concreta sociedad estatal. Todos los sistemas políticos están montados necesariamente sobre determinadas instituciones e ideologías. Las instituciones son el aparato a través del cual se ejerce el poder en una sociedad organizada como Estado; las instituciones son, por lo tanto, todos los elementos o componentes de la maquinaria estatal, es decir, en nuestros días, el gobierno, el parlamento, los tribunales de justicia, la administración pública, la policía y los sistemas de valores que dan sentido a las instituciones y determinan su *telos*. El concepto de ideología se puede definir de la siguiente manera: «Un sistema cerrado de pensamientos y creencias que explican la actitud del hombre frente a la vida y su existencia en la sociedad, y que propugnan una determinada forma de conducta y acción que corresponde a dichos pensamientos y creencias, y que contribuye a realizarlos.»¹⁰ Las ideologías son las cristalizaciones de los valores más elevados en los que cree una parte predominante de la sociedad, o —ocurriendo rara vez— la sociedad en su totalidad. Es im-

9. El concepto «sistema político» en este libro no tiene nada en común con el concepto empleado por DAVID EASTON en su libro, cuyo título es este mismo término, *The Political System* (Nueva York, 1953). En el contexto de su penetrante estudio, interesado en primera línea por la metodología de la *political science*, el *political system* es la totalidad de la vida política (cfr. pág. 97). El concepto de Easton tiene necesariamente una significación más amplia y, por lo tanto, más vaga que este libro. Aquí significa la concreta institucionalización de determinadas ideologías políticas.

10. LOEWENSTEIN, *op. cit.* en la nota 4 ant., pág. 691.

portante subrayar expresamente que las ideologías —y esto es lo que las diferencia de la teoría o filosofía política— impulsan a sus partidarios a la acción para conseguir su realización. Ideologías son, por lo tanto, el *telos* o el «espíritu» del dinamismo político en una determinada sociedad estatal.

Estas distinciones y definiciones apenas dicen algo nuevo, sin embargo, sí es necesario afirmar que la relación que se establece entre las ideologías y las instituciones no han recibido generalmente la debida atención. Son raras las instituciones con una finalidad estrictamente utilitaria; pocas son indiferentes o neutrales frente a los valores ideológicos de la organización política concreta. Mientras que el bombero o el policía —que llevan a cabo una tarea estrictamente funcional— apenas reflejan ningún valor social propio, sino el de mantener el orden y la seguridad, la mayor parte de las instituciones están imbuidas por el *telos* de una determinada ideología. Un enfoque ontológico de la historia de las instituciones políticas podrá quizá mostrar que las ideologías sociopolíticas han creado en cada caso las instituciones adecuadas para servirlos. Seguro es que la mayor parte de las instituciones están fundadas, condicionadas y acunadas por una ideología.

Esta íntima correspondencia entre instituciones e ideologías es la explicación del hecho frecuentemente observado de que instituciones desarrolladas en un específico ambiente ideológico para cuyo servicio fueron creadas, pierden su identidad funcional cuando son trasplantadas mecánicamente a un sistema político con diferente ideología; en este caso, dichas instituciones sufren automáticamente una transformación. Elecciones, parlamentos, partidos políticos, instituciones desarrolladas en el sistema político del Estado constitucional, liberal e igualitario, para la realización de su ideología liberal e igualitaria, cambian su intrínseca significación y llegan frecuentemente a ser utilizadas en un sentido muy diferente, cuando son aplicadas en un sistema político totalitario.

Así, pues, teniendo en cuenta estas observaciones, el concepto «sistema político» adquiere en nuestra investigación un específico significado: se entenderá por tal una sociedad estatal que vive bajo una ideología concreta política, sociopolítica, ética o religiosa a la cual corresponden unas determinadas instituciones destinadas a realizar dicha ideología dominante. Sistemas políticos en este sentido hay relativamente pocos; históricamente se pueden mencionar, entre los más importantes, la teocracia, la monarquía absoluta basada en una legitimación dinástica, el constitucionalismo de carácter liberal e igualitario, el colectivismo (corporativo, social o comunista) y el fascismo de orientación minoritaria-élite. Es característico de la conciencia ideológica en el proceso del poder político de nuestros días, que aun aquellos regímenes políticos que se basan en el simple hecho de la fuerza se sientan obligados a colgar de sus bayo-

netas una bandera ideológica cuyo color generalmente es de tipo nacionalista.

SISTEMAS POLÍTICOS Y FORMAS DE GOBIERNO

El concepto «sistema político» no tiene el mismo significado que el concepto «forma o tipo de gobierno». Como concepto genérico, el término «sistema político» abarca por lo general una serie de tipos de gobierno que están unidos por la identidad o afinidad de sus ideologías y de las instituciones que a éstas corresponden. Así, el sistema político del constitucionalismo democrático incluye diversos tipos de gobierno que, según queda conformada la interacción de los diferentes detentadores del poder en la formación de la voluntad estatal, se institucionalizan como presidencialismo, parlamentarismo con supremacía de la asamblea o del gabinete, gobierno de asamblea, gobierno directorial, democracia directa o semidirecta. Todos estos tipos de gobierno están inspirados por una misma ideología, esto es, por aquella concepción que considera la voluntad popular como el poder supremo. Frente a esto, el sistema político de la autocracia presenta un repertorio más amplio de ideologías políticas dominando el proceso del poder: se advierten, entre otros, sistemas de valores de tipo minoritario-élite, de legitimación mágica, timocrático, proletario, racial, corporativo, todos ellos caracterizados por negar el principio de igualdad. En correspondencia con la respectiva ideología dominante, y como materialización de ella, se constituyen las más diversas formas de gobierno: monarquía absoluta, gobierno de asamblea tal como lo practica hoy el comunismo, la dictadura personal del fascismo y del nazismo, así como los diferentes regímenes autoritarios, orientados hacia un neopresidencialismo, cuyo *telos* ideológico no es sino una capa exterior que cubre el monopolio del poder que ejerce el dominador de hecho: estas estructuras del poder pueden ser denominadas gobiernos horizontales, ya que no están en absoluto enraizadas en los destinatarios del poder.

En virtud de una precisión terminológica, quede, pues, asentado que en la siguiente exposición el concepto «sistema político» se refiere a la estructura ideológica, mientras que el concepto «tipo de gobierno» o «régimen político» alude a la concreta conformación de las instituciones del sistema político en una determinada sociedad estatal.

DISTRIBUCIÓN Y CONCENTRACIÓN DEL EJERCICIO DEL PODER

En este punto puede ser introducida una tesis para identificar los diversos sistemas políticos y la consecuente diferenciación de los tipos de

gobierno que aquéllos incluyen. Esta tesis es la clave del análisis del proceso del poder intentado en este libro, y por lo tanto el fundamento de la teoría de la constitución que en él se ensaya. La diferencia básica entre los diferentes sistemas políticos radica en si el poder, a lo largo del proceso gubernamental, está atribuido a varios, en sí independientes, detentadores del poder, entre los cuales, por lo tanto, está distribuido para un común ejercicio del dominio, o si dicho ejercicio del dominio está concentrado en un solo detentador del poder, que lo monopoliza.

Este único detentador del poder puede ser una persona individual (el dictador), una asamblea, un comité, una junta, o un partido. En el caso de una detentación comunitaria y de una distribución en el ejercicio del poder político, el sistema político será calificado, según sea su fundamento, como constitucional o constitucional democrático; históricamente, estos dos tipos no son idénticos.¹¹ En el caso de una concentración del poder político en las manos de un único detentador del poder, el sistema político se califica como autocrático. Existen, desde luego, numerosas variantes de cada uno de estos tipos de conformación del poder, siendo frecuente entre ellos la mutua y fructífera influencia, de tal manera que en cada caso concreto se impone un análisis del acontecer real del proceso del poder.

El criterio de distribución y concentración del ejercicio del poder debe ser examinado aplicándolo a todas las fases del proceso gubernamental. Se da una distribución del poder en la designación de los detentadores cuando, por ejemplo, un cargo vinculado a cierto poder político se obtiene a través de elecciones libres entre los diversos candidatos y partidos en competición. En oposición a esto, se dará una concentración del poder cuando el detentador del poder accede al cargo bien por la fuerza (conquista, revolución) bien por elecciones falseadas. En el ejercicio del poder existe una distribución del poder cuando la función legislativa se lleva a cabo conjuntamente por el gobierno y el parlamento, o cuando dos cámaras parlamentarias participan en dicha función; la concentración del poder se manifiesta en el monopolio legislativo bien del gobierno o del parlamento, quedando excluido del acto legislativo el uno o el otro. Finalmente, el control del poder político estará distribuido entre diferentes detentadores del poder cuando, por ejemplo, el parlamento puede destituir al gobierno por el «voto de no confianza»,¹² o cuando el

11. *Vid. infra*, pág. 89 y ss.

12. La terminología sobre esta práctica constitucional suele ser diferente en autores y traducciones; por ello se hacen necesarias unas consideraciones. El parlamentarismo tiene como principio conformador la idea de *que el gobierno debe contar con la confianza del parlamento* (Loewenstein: interdependencia por integración). Lógicamente, este principio nos da la clave para una correcta terminología. En la gestión parlamentaria se dan una serie de *votaciones de confianza* que tienen como resultado *otorgar* o *retirar* (privar, perder) dicha confianza. Las votaciones de

gobierno puede disolver el parlamento y de esta manera dejar la última decisión al electorado, como supremo detentador del poder. No hace falta decir que semejantes recíprocos controles del poder no existen en un sistema de concentración del poder.

confianza pueden tener lugar: a) por iniciativa del parlamento = *moción de censura* que conduce, caso de ser aprobada, a un *voto de censura*; b) por iniciativa del propio gobierno = *cuestión de confianza* que conduce, en su caso, a un *voto de confianza* (bien para investidura, o a lo largo de la actuación gubernamental).

Tras lo dicho, las expresiones correctas son: *proponer un voto de censura* (artículo 65, párrafo 2, Constitución española de 1931 = a *moción de censura*); *acordar* (artículo 64, párrafo 2, Constitución del 31) o *rechazar un voto de censura*. Dentro de este marco se deben comprender las *interpelaciones* que iniciadas por el parlamento (parlamentarios) pueden conducir a una *votación de confianza* que puede ser a su vez promovida —como se ha expuesto más arriba— por el parlamento (= *moción de censura*) o por el gobierno (= *cuestión de confianza*). Vid. *Parlements*, París, 1961, pág. 275.

Por otra parte, se deberá hablar de *plantear o proponer la cuestión de confianza*; *acordar* (conceder) o *denegar el voto de confianza*.

La terminología alemana (art. 67 Ley Fundamental de Bonn) *Misstrauensvotum* se traduce literalmente por «voto de desconfianza». Así se ha traducido al francés (vid. DUVERGER, *Constitution et documents politiques*, 1957, pág. 67: «exprimer sa défiance») y al español (*Leyes Constitucionales*, Taurus, 1959, pág. 186). Sin embargo, tras el cuadro aquí expuesto no es aconsejable tal traducción, sino que conviene hablar exclusivamente dentro del marco de una votación de confianza iniciada por el gobierno, del deseo del parlamento de *acordar o rechazar (negar) el voto de confianza*, y paralelamente, *acordar o rechazar (negar) el voto de censura* cuando la iniciativa de la votación de confianza parta del parlamento, que es el caso del artículo 67 de la Ley Fundamental.

No es tan correcto hablar de aprobación de una *moción de censura* (así, art. 50 Constituciones francesas de 1946 y 1958) como de *acordar un voto de censura*; la expresión *moción de censura* hace referencia al primer punto del proceso: el de la propuesta del voto de censura. Esta precisión terminológica, aparte de su razón lógica, está apoyada por el artículo 64 de la Constitución española de 1931. La exposición en *Parlements* (op. cit., págs. 263-268) carece de la necesaria precisión terminológica: habla de *motion de défiance*, cuando debe decir *motion de censure* (265); por otra parte, introduce la expresión *vote de méfiance* (266) que una vez parece hacer referencia en general a la pérdida de la confianza parlamentaria del gobierno, y otra vez (267-8), al voto de censura (*Misstrauensvotum*, art. 67 Ley Fundamental de Bonn). Llegado a este punto, quizá sea conveniente introducir un concepto o expresión que hiciese referencia a la *pérdida de confianza del parlamento en el gobierno*, sin distinguir si tal pérdida tiene lugar en una *votación de confianza* iniciada por el gobierno (voto de confianza), o por el parlamento (voto de censura). Es aconsejable introducir «voto de no confianza» o «voto de desconfianza», que regiría como categoría general —una especie de *Oberbegriff*— comprendiendo al voto de censura y al voto de confianza. Todo este complejo tiene su núcleo en el hecho de que el «voto de no confianza» entraña la dimisión del gobierno (o una serie de consecuencias extraordinarias): éste es el punto de relevancia jurídica. Por ello es aconsejable separar teóricamente (vid. art. 94 de la Constitución italiana de 1947) estas situaciones de hecho de aquellas en que, si bien queda perturbada la confianza entre gobierno y parlamento, en último término carecen de relevancia jurídica (votación negativa ante una ley, impuestos, etc.) —aunque, según Loewenstein, una contraacción de este tipo conduciría normalmente a la dimisión del gobierno—; aquí cabría hablar de «*expresión o manifestación de desconfianza o de no confianza*» (independientemente de que esto desembocase en una subsiguiente votación de confianza). Esto también estaba previsto en la Constitución de 1931, art. 64, párr. 5, al exigir a estas situaciones de hecho los requisitos formales del voto de no confianza (en el texto constitucional

La fundamental dicotomía de los sistemas políticos y de los tipos de gobierno en ellos incluidos puede ser expresada terminológicamente de la mejor manera por los contrapuestos conceptos «policracia» y «monocracia», expresando el primero la distribución y el segundo la concentración del poder político. Sin embargo, lo que se gana empleando unos términos más precisos, se pierde cuando éstos son poco usados, y por ello a lo largo de esta obra será usado el concepto «constitucionalismo» para designar a la organización estatal caracterizada por una distribución del poder, y el concepto «autocracia» para el proceso político que opera con una concentración del poder. La expresión «dictadura», corrientemente empleada para los gobiernos autocráticos, no es siempre correcta, ya que hasta gobiernos de este tipo operan, de vez en cuando, con ciertas reglas del juego constitucional en el ejercicio de su poder; así, por ejemplo, si la decisión política del único detentador del poder requiere para su validez el ser confirmada formalmente por una asamblea, la cual, bien es cierto, le es dócil. Por esto, el concepto «dictadura» será reservado para un tipo de gobierno en el cual una institución estatal, con exclusión de todas las demás, detenta el poder en sus manos, monopolizándolo. El Tercer Reich de Hitler podría ser este caso.

SOBRE LOS DETENTADORES DEL PODER

¿Quiénes son los detentadores del poder? Para responder a esta pregunta, el constitucionalista se debe unir con el sociólogo político. La realidad del proceso del poder sugiere establecer una pragmática distinción entre aquellos órganos estatales que detentan y ejercen el poder en virtud de una investidura constitucional —esto es, los detentadores del poder oficiales, legítimos, visibles exteriormente— y aquellos que de ma-

tan sólo se habla de voto de censura), si es que habían de tener relevancia jurídica en la relación gobierno-parlamento (y también jefe de Estado) (vid. PÉREZ SERRANO, *Comentario*, pág. 340; RUIZ DEL CASTILLO, *M. de Derecho Político*, 1939, págs. 611-12, con observación polémica sobre la opinión de ROYO VILLANOVA, en su *Comentario*. La disposición presenta interesantes puntos de subsunción e interpretación.

En relación con la cuestión terminológica referida, Loewenstein habla de *Misstrauensvotum* o de *vote of non confidence*, en general, enfrentándolo al arma del gobierno: disolución del parlamento; la traducción, conforme a lo expuesto, es de «voto de no confianza» (o de desconfianza). Más adelante introduce las necesarias distinciones entre voto de censura y voto de confianza, y más adelante dando razón a todo lo expuesto habla de *förmliches Misstrauensvotum* (esto es, voto de censura) y en inglés *formal vote of non-confidence (censure)* (esto es, voto de censura) y de *rejection of a vote of confidence* (esto es, negar el voto de confianza). Con todo, en otro lugar, habla de «voto de no confianza o de sus equivalentes» empleando así la expresión voto de no confianza como identificada con voto de censura. La Ley Fundamental de Bonn habla sólo de voto de censura —artículo 67— y «de no acordar la confianza» —artículo 68—. La *construcción conceptual* aquí propuesta puede estar en acuerdo o desacuerdo con el derecho positivo correspondiente. (*N. del T.*)

nera no oficial, indirecta y frecuentemente extraconstitucional, influyen y conforman el proceso del poder —los detentadores del poder no oficiales e invisibles.

Los detentadores del poder oficiales y visibles son aquellos órganos y autoridades y correspondientes funcionarios que están encargados por la constitución del Estado —normalmente, aunque no siempre, contenida en un documento formal— de desempeñar determinadas funciones en interés de la sociedad estatal. El poder político que ellos ejercen está unido al cargo, y a través sólo del cargo se atribuye el dominio al detentador del mismo. En el sistema político del constitucionalismo, el poder está despersonalizado y separado de la persona; el poder es inherente al cargo e independiente de la persona que en un momento dado lo ejerza. A lo largo de la evolución histórica de la sociedad estatal se han formado cuatro detentadores del poder de este tipo.

1. El gobierno, el más antiguo y, fundamentalmente, el más imprescindible de todos ellos, está encargado dentro del marco del Estado constitucional de las funciones gubernamentales de tomar y ejecutar la decisión.¹³ El ámbito de actuación del gobierno cambia según el período histórico y el tipo específico de gobierno.

2. La asamblea (el parlamento) como representante de los destinatarios del poder, está en primera línea encargada de la legislación y de la función de controlar al gobierno. La calificación de la asamblea como representante de la masa de los destinatarios del poder era meramente simbólica cuando la pertenencia al parlamento, por razón del sufragio restringido, quedaba reservada a la clase aristocrática, plutocrática y burguesa. La asamblea se convirtió en una auténtica representación de la totalidad de los destinatarios del poder cuando su composición, ampliada por el sufragio, correspondió a las diversas corrientes políticas dentro del electorado, tal como se reflejaba en los partidos políticos.

3. El tercer grupo de detentadores del poder son los propios destinatarios del poder, que, al organizarse en los cuadros de los partidos políticos, se elevan a la condición de un detentador del poder independiente participando directamente en el proceso político a través de elecciones, procedimientos de referéndum e impacto de la opinión pública en los otros órganos estatales.

4. Finalmente, deben ser considerados como legítimos detentadores del poder los tribunales de justicia cuando, en situaciones excepcionales, en lugar de ejercer meramente la función subordinada de aplicar la ley al correspondiente conflicto de intereses, reclaman el derecho de declarar inválidas las leyes emitidas por el parlamento y el gobierno (control judicial de la constitucionalidad de las leyes).

13. Sobre esta diferencia *vid. infra*, pág. 62.

La cuestión de si los partidos políticos deben ser clasificados como oficiales y legítimos detentadores del poder puede quedar en suspenso. Dado que la mayor parte de las constituciones los ignoran de manera expresa, no son oficiales;¹⁴ sin embargo, difícilmente puede dudarse de su *status* como legítimos detentadores del poder en la moderna sociedad de masas. Por su capacidad de movilizar y activar a los destinatarios del poder para que cumplan su función de electores, los partidos son indispensables en el proceso político de todas las organizaciones estatales contemporáneas, bien sean constitucionales o autocráticas. En las primeras, los partidos llevan a cabo la designación de los detentadores del poder constitucionales en el parlamento y en el gobierno; en las segundas, organizados como partido único, son el instrumento imprescindible de control del único detentador del poder sobre los destinatarios del poder.

Mientras que los detentadores del poder oficiales, legítimos y visibles pueden ser identificados sin dificultad en la constitución, descubrir a los detentadores del poder invisibles, no oficiales y no legítimos, exige en cada caso un análisis sociológico de la realidad del proceso del poder. La investigación que trata de localizarlos se asemeja frecuentemente al destapar de una de esas cajitas barnizadas chinas dentro de la cual se encuentra otra más pequeña, la cual contiene a su vez una tercera todavía más pequeña, produciéndose así una cadena infinita de ilusión y realidad. El manipulador de los hilos que entre bastidores mueve las marionetas en el escenario según su voluntad, es un fenómeno omnipresente del proceso del poder. La eminencia gris detrás del trono del poder aparece revestida de muchas formas, como sacerdotes y confesores que dominan el oído y el alma del monarca absoluto, como protegido del emperador romano, como gran visir del sultán o del sha, como mayordomo de palacio de los reyes merovingios, como amantes o favoritas del Rey Sol, como *rana* en el Nepal, o como consejero personal o miembro del *kitchen cabinet* del presidente americano. Algunas veces su influencia sobre los detentadores del poder oficiales está unida a un cargo oficial, pero más frecuentemente permanece oculta en la penumbra del anonimato irresponsable.

La variedad de tales influencias extraconstitucionales en el proceso del poder escapa a cualquier clasificación. En nuestra sociedad tecnológica de masas ha surgido un nuevo tipo de invisibles detentadores del poder en forma de grupos pluralistas y agrupaciones de intereses que dominan los medios de comunicación de masas.¹⁵ La infiltración y configuración del proceso político a través de los grupos pluralistas y de sus vanguardias —los grupos de presión y los *lobbies*— es quizás, en comparación

14. Vid. *infra*, pág. 443.

15. Vid. *infra*, pág. 422.

con otros tiempos, el fenómeno político más significativo en la moderna sociedad de masas. Ahora que la masa de destinatarios del poder participa activamente como electorado en el proceso político, la formación de la opinión pública, que refleja y a su vez moldea la voluntad del electorado, se ha convertido en el aspecto más importante de la dinámica del poder en la sociedad pluralista de nuestros días. El elector recibe la información sobre los acontecimientos políticos y socioeconómicos, juntamente con el aparato ideológico para su valoración, no sólo de los detentadores del poder legítimo —gobierno y parlamento— sino, y quizá con mayor amplitud, de los partidos y grupos de interés que actúan en plena libertad. En la época de la electrónica, las técnicas de comunicación de masas se han convertido en el medio de enlace por el cual se facilitará a las masas la debida información sobre los hechos socioeconómicos, así como su interpretación ideológica.¹⁶

Por esta razón, en la sociedad contemporánea, los grupos pluralistas, que disponen de lealtad de sus partidarios y adheridos, son detentadores invisibles del poder; a éstos hay que añadir los que dominan y controlan en favor de dichos grupos los medios de comunicación de masas a través de los cuales se forma y estimula la opinión pública y, con ello, la actuación del electorado como supremo detentador del poder.

Consecuentemente, el carácter de un sistema político depende en mucho de si el acceso a los medios de comunicación, así como su uso, es igualmente posible para todos los detentadores del poder y grupos pluralistas, o si está concentrado en las manos de un único detentador del poder o de un grupo pluralista privilegiado. En el Estado constitucional y democrático, los medios de comunicación de masas son igualmente accesibles a todos, mientras que en el sistema político designado como «autocracia» están monopolizados por un único detentador del poder. Este punto será trazado con amplitud en un capítulo posterior.

16. Es aquí oportuno hacer una observación sobre la traducción de ciertas expresiones. *Mass communications* es un concepto clásico en el ámbito anglosajón de la ciencia política y ciencias sociales. Frecuentemente no se suele traducir. J. BENEYTO ha propuesto, *Mass communications*, Madrid, 1957, págs. 14-15, para este término la traducción de «comunicaciones comunitarias». Sin embargo, pese a las atinadas observaciones del profesor Beneyto (que distingue agudamente en el contexto entre comunicaciones individuales y colectivas) se prefiere aquí traducir dicha expresión por «medios de comunicación de masas», y esto tanto por considerar más plástica dicha expresión, como por estar ya acuñado en la literatura española el concepto paralelo de «sociedad de masas». Incorrecto es «medios masivos de comunicación» (si es que se ha querido traducir *mass-communication media*), por ejemplo, *Revista de Estudios Políticos*, 125, pág. 316. Últimamente JIMÉNEZ BLANCO propone comunicaciones masivas (*REP*, 127, pág. 50, nota 2). El traductor ha creído también ver en otros textos españoles la expresión *technological mass society* traducida como sociedad tecnificada de masas. Le ha parecido más correcto hablar de sociedad tecnológica de masas o de sociedad de masas dominada por la técnica o, más correctamente, por la tecnología. *Vid. infra*, pág. 412. (N. del T.)

ESQUEMA DE LA SIGUIENTE EXPOSICIÓN

Parece conveniente en este punto hacer una breve referencia a la estructura del libro y a la ordenación de la materia que será tratada. El libro está dividido en tres partes. La primera parte comprende los capítulos I y IV y ofrece el cuadro pragmático del proceso del poder en la política y su relación con el proceso gubernamental. Tras el examen fundamental del elemento poder en la política que ha sido llevado a cabo en este capítulo, en el capítulo II se presenta el análisis del proceso gubernamental propiamente dicho, que se emprenderá desde el punto de vista de distribución o concentración del ejercicio del poder. En los capítulos III y IV se intentará clasificar a los diferentes sistemas políticos según la dicotomía: concentración del ejercicio del poder («autocracia») y distribución del ejercicio del poder «democracia constitucional». En este contexto también serán sometidos a un análisis funcional los tipos de gobierno comprendidos bajo cada uno de ambos sistemas políticos.

La segunda y la tercera parte, que constituyen la mayor del libro, están dedicadas a la cuestión crítica de cómo a través de específicos dispositivos institucionales puede ser dirigida y controlada la dinámica del proceso del poder. El capítulo V inicia la segunda parte con una investigación sobre la constitución como el instrumento más importante para el control del poder. En los capítulos VI a IX se llevará a cabo la investigación sobre otras instituciones de control tal como están normalmente previstas en las constituciones o en sus equivalentes. Las instituciones de control pueden funcionar *dentro* del correspondiente órgano estatal designadas aquí como controles internos, o intraórganos (capítulo VI)— o pueden operar *entre* los diferentes detentadores del poder —llamados aquí controles externos o interórganos—. Este tipo de instituciones de control será abarcado bajo la categoría general de «controles horizontales». El tipo de gobierno de cada Estado depende de la disposición específica de los controles horizontales.

En la tercera parte se enfrentará finalmente a los controles horizontales la categoría de los «controles verticales». Esta formulación proviene de que dichos controles operan entre los diferentes niveles de la sociedad estatal, y esto no como consecuencia necesaria de las normas constitucionales. Cada uno de estos controles verticales tiene la tarea de funcionar como restricción efectiva sobre los detentadores oficiales del poder político. Dentro de esta categoría de instituciones de control se investigan tres diferentes campos: la organización federal que se constituye como un pluralismo territorial (capítulo X), las libertades fundamentales

del individuo como una esfera inaccesible e intocable para todos los detentadores del poder (capítulo XI) y el papel de los grupos pluralistas, que juegan como un cojinete entre los detentadores y los destinatarios del poder (capítulo XII).