



INTRODUCCION A LA TEORIA DEL ESTADO

Ramón García Cotarelo
(comp.)

A. de Blas / R. García Cotarelo
J.C. González / P. Lucas Murillo
M. Pastor / J. Roiz

Prólogo de Pablo Lucas Verdú

TEIDE

Ciencias Sociales

1

3. Los modelos de dominación política estatal*

MANUEL PASTOR

El origen del Estado moderno

El Estado, en el sentido de *Estado racional*, es un producto de la cultura occidental. De la coalición necesaria del Estado-Nación con el Capital surge la clase burguesa nacional, la burguesía en el sentido moderno del vocablo.¹

Por otra parte, se entiende que el *Estado racional* se basa en una burocracia profesional y en un derecho racional. Tal derecho, según el cual decide el funcionario profesional, proviene —en el sentido formal— del derecho romano transmitido por las universidades del Norte de Italia y Sur de Francia, donde nace la teoría sistemática del derecho. Asimismo, cabe señalar la importancia del formalismo procesual, inspirado por la Iglesia Romano-Católica (derecho canónico) y la Monarquía francesa (Instituto de los Defensores).

Como apunta Heller, hacia 1303 se perciben los primeros síntomas de la quiebra de la supremacía papal, al negar Felipe el Hermoso de Francia su obediencia a la encíclica pontificia *Unam Sanctam*, promulgada por Bonifacio VIII el año anterior. Es el fin de las pretensiones universalistas de la Iglesia en materia cultural-ideológica y el comienzo de un proceso de secularización que llevará a la Reforma. «La Reforma trajo como consecuencia la emancipación definitiva y total del poder del Estado respecto a la Iglesia, incluso en los Estados católicos».² La

* Este capítulo ha sido redactado por Manuel Pastor (los cinco primeros apartados), Pablo Lucas Murillo (el sexto) y Ramón García Cotarelo (el último apartado).

1. M. Weber, *Economía y Sociedad*, II (México: F. C. E., 1969), pág. 1047.

2. H. Heller, *Teoría del Estado* (México, F. C. E., 1971), pág. 143.

fundamentación del poder temporal serviría también para justificar la independencia de los príncipes territoriales respecto al Emperador.³

La atomización política de la sociedad feudal —*poliarquía*, según Hegel— debida a la ausencia de un poder y un orden jurídico unitarios, creaba una situación descrita por Ranke como «guerra general de todos contra todos [...] en el interior de las naciones»⁴ semejante a la hipótesis antropológica de la teoría de Thomas Hobbes.

Tal situación se superaría mediante un largo proceso histórico que lleva finalmente a la aparición de las primeras monarquías nacionales (Francia, España, Inglaterra) y a la introducción del concepto de *Stato* en la literatura política por Nicolás Maquiavelo.

La nueva palabra *Estado* designa certeramente una cosa totalmente nueva porque, a partir del Renacimiento y en el continente europeo, las poliarquías, que hasta entonces tenían un carácter impreciso en lo territorial y cuya coherencia era floja e intermitente, se convierten en unidades de poder continuas y reciamente organizadas, con un solo ejército que era, además de permanente, una única y competente jerarquía de funcionarios y un orden jurídico unitario, imponiendo además a los súbditos el deber de obediencia con carácter general. A consecuencia de la concentración de los instrumentos de mando, militares, burocráticos y económicos, en una unidad de acción política —fenómeno que se produce primeramente en el Norte de Italia debido al más temprano desarrollo que alcanza allí la economía monetaria— surge aquel monismo de poder, relativamente estático, que diferencia de manera característica al Estado de la Edad Moderna del Territorio Medieval.⁵

Para otros autores, como Krader, que enfocan la cuestión desde un punto de vista antropológico, la tesis anteriormente expuesta resulta parcial, ya que el Estado

surgió de forma independiente en diversos lugares y en momentos diferentes. Se formó de diversas maneras: por conquista exterior, por desarrollo interno, o por ambas cosas a la vez. Apareció en determinadas zonas geográficas como consecuencia de la combinación de relaciones territoriales y consanguíneas.⁶

De ahí la necesidad de buscar una teoría unitaria del Estado que abarque todas las formas de comunidad humana, desde la tribu y el clan primitivos hasta las formas más complejas contemporáneas. En esta línea, autores como Lowie, Malinowski, Morgan, Steward, Fortes y Evans-Pritchard proporcionan diferentes paradigmas teóricos.

3. *Ibid.*, pág. 31.

4. *Ibid.*, pág. 145.

5. *Ibid.*, pág. 145.

6. L. Krader, *La formación del Estado* (Barcelona: Labor, 1972), pág. 170.

Por el contrario, en este trabajo compartimos los límites que oportunamente señala Heller:

Dado que no consideramos posible una olímpica emancipación de nuestro conocer científico respecto a la realidad histórico-social, tenemos que establecer, por motivos tanto teóricos como prácticos, una expresa limitación espacial y temporal de la materia de nuestro estudio. El objeto de nuestra Teoría del Estado es, por ello, únicamente el Estado tal como se ha formado en el círculo cultural de Occidente a partir del Renacimiento.⁷

El marco histórico

Resulta sumamente difícil hacer una exposición completa de las condiciones y circunstancias históricas que a lo largo de los siglos XIV y XV conformaron la nueva realidad estatal, pero algunas de ellas son más significativas.

En primer lugar, conviene enumerar una serie de cambios o transformaciones económicas y técnicas: *a)* descubrimiento de nuevas fuentes de riqueza, tanto en el viejo como en el nuevo continente; *b)* desarrollo de las finanzas internacionales, primero en Italia y después en los Países Bajos; *c)* revolución en los métodos de cultivo de la tierra y, en consecuencia, en la distribución de la propiedad territorial, lo cual comenzaría a minar las bases del feudalismo; *d)* descubrimiento y difusión de la imprenta, que significó el fin del monopolio cultural de la Iglesia; *e)* descubrimiento y aplicación de la pólvora, que significó el fin del monopolio militar de la nobleza. La constitución de los ejércitos nacionales, sobre la base de la utilización de la infantería con armas de fuego y una artillería frente a la clásica caballería nobiliaria; *f)* la Reforma, como primera expresión del racionalismo y comienzo de un proceso de secularización ideológica.

El saqueo de Constantinopla por los turcos, en 1453, cierra la antigua ruta comercial con Oriente y pone fin al monopolio comercial de Venecia. Amberes se convierte en la metrópoli del comercio mundial bajo el dominio español del emperador Carlos. Surge una nueva clase, la burguesía, gestada en la baja Edad Media, de la que en breve dependerán todas las demás clases e incluso los monarcas.

Tawney, Weber y Sombart, entre los autores más conocidos, han formulado diversas tesis relacionando el surgimiento del capitalismo con la Reforma, pero sería simplificar mucho las cosas no contrastar dichas tesis con las de Marx y Engels sobre la formación del capital.

Naturalmente la importancia creciente de una nueva clase en toda

7. H. Heller, *op. cit.*, pág. 43.

Europa, iba a afectar al problema religioso, pero el capitalismo no es un fenómeno específico de los países protestantes. España y Portugal fueron los primeros países imperialistas y han permanecido católicos hasta hoy, existiendo países protestantes tales como Escocia, que han tenido muy poca conexión con los nuevos movimientos económicos.⁸

En segundo lugar, en el aspecto organizativo, la evolución que se llevó a cabo consistió en que los medios de autoridad y administración, que eran de propiedad privada, se convirtieron en propiedad pública. Como indica Weber, también el poder de mando se expropia en beneficio del príncipe absoluto, primero, y luego del Estado. Se requieren en esta fase ejército permanente, organización de las finanzas y división racional del trabajo que precipitan finalmente la burocracia, esto es, jerarquía de autoridades, ordenada regularmente, según competencias claramente delimitadas y funcionarios especializados, económicamente dependientes del Estado, que realizan su actividad de un modo continuo. Tal continuidad y permanencia del Estado reclama un sistema impositivo bien reglamentado para el sostenimiento del ejército y de la burocracia:

Según se dijo, el ejército permanente y la burocracia de carácter continuo suponen la planificación de la administración financiera del Estado [...]. En el Estado Moderno los gobernantes y los miembros de la Administración no tienen propiedad de los medios administrativos y están por completo excluidos de todo aprovechamiento privado de las fuentes de impuestos y de regalías. La emancipación económica del poder estatal tiene su expresión en el hecho de que el patrimonio del Estado, con todos los medios reales de la Administración, no pertenecen a nadie, ni al soberano ni al funcionario [...]. Finalmente, hacia mediados del siglo XVI, los príncipes consiguen ya emancipar por completo la base económica del poder estatal, y establecen impuestos sin contar con la aprobación de los estamentos.⁹

A través de la política mercantilista se fomentó de modo consciente e intencionado el desarrollo capitalista a fin de fortalecer el poder político¹⁰ y, por otra parte, la fuerza concentrada y organizada del Estado se utilizó para acelerar el proceso de transformación del sistema feudal en sistema capitalista.¹¹

Finalmente, como apunta Heller, este tipo de emancipación política, militar y económica sólo podía ser efectiva mediante una emancipación

8. R. H. S. Crossman, *Biografía del Estado Moderno* (México: F. C. E., 1974), pág. 42.

9. H. Heller, *op. cit.*, págs. 149-150.

10. M. Weber, *op. cit.*, págs. 1053.

11. K. Marx, *El Capital, I* (México: F. C. E., 1972), pág. 641.

del Estado como unidad jurídica: un *jus certum* válido para todo el territorio del Estado y un sistema unitario de reglas y normas escritas. La codificación eliminaba el derecho del más fuerte y establecía una legalidad y unas distinciones legales: derecho público y derecho privado; derecho objetivo y derecho subjetivo; contrato y ley. El Estado aparece, así, como un sujeto especial de derecho caracterizado por su autoridad.

La interpretación marxista

El marxismo, por su parte, ofrece una teoría muy coherente acerca del origen del Estado. El Estado no ha existido siempre. Como afirma Engels:

Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se pone en una irremediable contradicción consigo misma, y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que las clases antagonistas, de opuestos intereses económicos, no se consuman a sí mismas y a la sociedad con luchas estériles, hácese necesario un poder que domine ostensiblemente a la sociedad y se encargue de dirimir el conflicto o mantenerlo dentro de los límites del «orden». Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella, y se le hace cada vez más extraño, es el Estado.¹²

Por tanto, Engels establece dos condiciones históricas que marcan el origen del Estado:

a) Un desarrollo determinado de la sociedad:

En otras palabras, el nacimiento del Estado se produce a consecuencia de la división social del trabajo.¹³

b) Una división de la sociedad en clases:

Habiendo nacido el Estado de la necesidad de refrendar los antagonismos de clases, pero naciendo también en el seno del conflicto de esas clases, como regla general es el Estado una fuerza de la clase más poderosa, de la que impera económicamente, y que por medio del Estado se hace también clase preponderante desde el punto de vista político, y crea de ese modo nuevos medios de postergar y explotar a la clase oprimida.¹⁴

12. F. Engels, *El origen de la familia, la propiedad y el Estado* (Madrid: Fundamentos, 1970), pág. 212.

13. E. Mandel, *La teoría marxista del Estado* (Barcelona: Anagrama, 1976), página 13.

14. F. Engels, *op .cit.*, pág. 213.

De acuerdo con los estudios históricos y antropológicos, esas circunstancias se verifican aproximadamente con la llamada «revolución neolítica» y el comienzo de la esclavitud en la Antigüedad.

Así es que el Estado Antiguo era, ante todo, el Estado de los poseedores de esclavos para tener a éstos bajo el yugo; lo mismo que el Estado Feudal fue el órgano de la nobleza para sujetar a los campesinos, siervos o vasallos; y como el Estado representativo de hoy, es el instrumento de la explotación de los asalariados por el Capital.¹⁵

El concepto de explotación, como se verá, es esencial a la teoría marxista del Estado: si hay explotación, hay Estado; si no hay explotación, no hay Estado. Ernest Mandel lo sintetiza así:

En resumen: llegado un cierto punto de desarrollo de la sociedad, antes de que ésta se divida en clases sociales, determinadas funciones, como por ejemplo el derecho de ir armado o de administrar justicia, son ejercidas colectivamente por todos los miembros adultos de la comunidad. Sólo posteriormente, cuando esta sociedad se desarrolla hasta el punto en que aparecen las clases sociales, tales funciones son separadas de la colectividad para quedar reservadas a una minoría que las ejerce de un modo especial... El estado es un órgano especial que aparece en un cierto momento en la evolución histórica de la especie humana y que está condenado a desaparecer en el curso de la misma evolución. Aparece con la división de la sociedad en clases y desaparecerá en el mismo momento en que desaparezca dicha división. Surge como un instrumento en manos de la clase poseedora con el fin de mantener el dominio de su clase sobre la sociedad, y desaparecerá cuando desaparezca la dominación de esta clase.¹⁶

Del texto anterior, que también contiene el supuesto escatológico de la teoría marxista del Estado, es decir, el de su extinción cuando se supere la división de la sociedad en clases, nos interesa aquí retener lo siguiente: a) la naturaleza de clase de todo Estado; b) la característica de dominación-explotación de todo Estado; asimismo, Engels agrega: c) la organización territorial del Estado, y d) la institución de una fuerza pública,

que ya no es el pueblo armado. Esta fuerza pública particular es necesaria, porque desde la escisión en clases se ha hecho imposible una organización armada nacida espontáneamente de la población.¹⁷

15. *Ibid.*, pág. 214.

16. E. Mandel, *op. cit.*, págs. 17-20.

17. F. Engels, *op. cit.*, pág. 212.

Formalmente hay una gran coincidencia con la definición que propone Weber, desde el punto de vista de la sociología liberal:

El Estado Moderno es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema.¹⁸

Y no es casual que el propio Weber admita tal coincidencia y cite a un marxista para apoyar su definición:

Sociológicamente el Estado Moderno sólo puede definirse en última instancia a partir de un medio específico que, lo mismo que a toda asociación política, le es propio, a saber: el de la coacción física. Todo Estado se basa en la fuerza, dijo Trotsky... Y esto es efectivamente así. Si sólo subsistieran construcciones sociales que ignoraran la coacción como medio, el concepto de Estado hubiera desaparecido; entonces se hubiera producido lo que se designaría, con este sentido particular del vocablo, como «anarquía». Por supuesto, la coacción no es en modo alguno el medio normal o único del Estado —nada de esto— pero sí su medio específico. En el pasado, las asociaciones más diversas —empezando por la familia— emplearon la coacción física como medio perfectamente normal. Hoy, en cambio, habremos de decir: el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio —el concepto de «territorio» es esencial a la definición— reclama para sí, con éxito, el monopolio de la coacción física legítima.¹⁹

Advertimos antes, apoyándonos en una cita de Heller, que el objeto de este capítulo sería el Estado moderno que se genera, desarrolla y transforma en un proceso secular a partir del Renacimiento. Esto, lógicamente, no significa que neguemos la existencia de otras formas pretéritas de Estado, como se deduce de la teoría marxista acerca de las sociedades de clases precapitalistas: modo de producción esclavista, modo de producción asiático y modo de producción feudal. Algunos autores de nuestros días, como Samir Amin, reducen incluso los dos últimos a uno: modo de producción tributario. El feudalismo no sería, así, sino una forma inacabada del modo de producción tributario y las monarquías absolutas que surgen en Occidente se aproximarían a las formas tributarias acabadas. El Estado absoluto, primera manifiesta-

18. M. Weber, *op. cit.*, pág. 1060.

19. *Ibid.*, pág. 1056.

ción histórica del Estado moderno en Occidente, es, según Amin, el resultado de un proceso de desarrollo desigual:

Nuestra tesis, aquí, es que cuando el modo tributario adquiere en Europa su forma acabada (con las monarquías absolutas), ya es demasiado tarde; las contradicciones de nueva clase (capitalismo agrario y capitalismo manufacturero) se hallan ya demasiado avanzadas como para frenar de una manera significativa su desarrollo.²⁰

El nacimiento de la teoría del Estado moderno

Con el Estado moderno aparece la teoría política moderna, que en la etapa absolutista (siglos XVI y XVII) estará representada por los grandes teóricos del Estado absoluto: Maquiavelo, Bodin y Hobbes.

Nicolo Machiavelli o Maquiavelo, secretario de la República de Florencia, diplomático y estratega, historiador, poeta y dramaturgo, es decir, un carácter renacentista arquetípico, al escribir *El Príncipe* en 1513, durante un ocioso y forzado retiro de las tareas políticas, marca un punto de inflexión en la historia del pensamiento occidental. No es exagerado afirmar que con Maquiavelo nace la ciencia política moderna.²¹ Decir que Maquiavelo es un teórico del Estado absoluto no debe entenderse como si su obra fuese una apología del absolutismo, sino que comprendió e hizo inteligible la nueva estructura histórica del Estado moderno, en su forma absoluta, como una necesidad de las condiciones económicas, sociales y culturales de su época. Como percibió Gramsci, *El Príncipe* es un libro vivo, donde la ideología y la teoría política se funden en la forma dramática del mito, símbolo de una voluntad colectiva. *El Príncipe* de Maquiavelo es una abstracción doctrinaria, símbolo del jefe ideal que encarna la voluntad de la burguesía, la voluntad de un Estado moderno unificador de la nación italiana.²²

Para Maquiavelo,

Nada honra tanto a un Príncipe recién elevado al trono como establecer leyes e instituciones por él ideadas que, si se basan en buenos fundamentos y responden a necesidades verdaderas, le hacen digno del mayor respeto y de la más cálida admiración. No carece Italia actualmente de cuanto se requiere para introducir reformas militares, legales y políticas de toda especie.²³

20. S. Amin, *Clases y Naciones en el Materialismo Histórico* (Barcelona: Iniciativas Editoriales, 1979), pág. 72.

21. M. Pastor, «Introducción» a la edición de R. Morodo y M. Pastor, *Lecturas de Ciencia Política* (Madrid: Tucar, 1975), págs. 9 y ss.

22. A. Gramsci, *La Política y el Estado Moderno* (Barcelona: Península, 1971), pág. 66.

23. N. Maquiavelo, «El Príncipe», en *Obras* (Barcelona: Vergara, 1968).

Frente a la Iglesia, la nobleza y las potencias extranjeras, Maquiavelo propone organizar un ejército nacional como garantía de la unificación del Estado,

un ejército nacional que sirva de base para empresa de tanta categoría, pues no hay soldados más fieles que los propios, y si cada uno en particular es bueno, todos juntos serán mejores si se ven asistidos, mandados y recompensados por su Príncipe.²⁴

Como indica en el capítulo final, el *leit-motiv* de la obra es una exhortación a la unidad italiana frente a los extranjeros. El instrumento de esa unidad es el *Stato*, fuerte, centralizado, y toda política debe inspirarse en la *ragione di Stato*. Para Cassirer, la obra de Maquiavelo supone una ruptura con los métodos escolásticos y el primer intento de estudiar la política de acuerdo con métodos empíricos.²⁵ El método de Maquiavelo divorció la política de la ética sólo en el mismo sentido que toda ciencia se divorcia de la ética: las descripciones y las teorías deben basarse en los hechos y la evidencia. Maquiavelo divorció la teoría política de la ética cristiana transcendental, pero la vinculó a la ética del mundo real, histórico, y en concreto, de su clase social, la burguesía. Fiel a su época y a su clase, la obra del florentino justifica la organización de las monarquías nacionales absolutas, la forma política del Estado moderno que permitiría y facilitaría un ulterior desarrollo de las fuerzas productivas del capitalismo.²⁶

Como señala justamente Ebenstein, el concepto-eje del pensamiento político moderno, a partir de Maquiavelo, es el Estado. Maquiavelo inventó el término *Stato* y se interesó por el fenómeno del poder, si bien no elaboró una teoría sistemática y su obra, en última instancia, adolece de un exceso de psicologismo, que fundamenta una a-histórica antropología de las constantes.²⁷ Por otra parte, como ve Cerroni, Maquiavelo no se plantea el problema de la soberanía. La primera formulación sistemática del concepto se debe al francés Jean Bodin en su obra *Los seis libros de la República*, que aparece en 1576.²⁸

El problema para Bodin es diferente que para Maquiavelo. No se trata de crear el Estado, sino de darle estabilidad. La Francia de Bodin es una nación convulsionada por las luchas civiles, las guerras de religión entre protestantes y católicos que conducen a la famosa matanza

24. *Ibid.*

25. E. Cassirer, *El mito del Estado* (México: F. C. E.), pág. 143.

26. A. Gramsci, *op. cit.*, pág. 77; J. Burnham, *The Machiavellians* (Nueva York: Gateway, 1963), pág. 44.

27. W. Ebenstein, *Los grandes pensadores políticos* (Madrid: Revista de Occidente); W. Abendroth y K. Lenk, *Introducción a la Ciencia Política* (Barcelona: Anagrama, 1973), págs. 34-36.

28. U. Cerroni, *Introducción al pensamiento político* (México: Siglo XXI, 1967), pág. 2; J. Bodin, *Los seis libros de la República* (Madrid: Aguilar).

de la noche de San Bartolomé (1572). La intransigencia religiosa es el obstáculo principal para la estabilidad de la nación, que motivará al partido de *los políticos*, formado por católicos tolerantes, entre ellos Bodin, para buscar una fórmula constitucional y de consenso.

En su obra *Los seis libros...* Bodin emancipa la idea del poder soberano de toda conexión teológica y funda, así, la teoría constitucional. Su método es normativo, jurídico, definitorio: el Estado es el recto gobierno de las familias y de lo que les es común, con potestad soberana. Hay, pues, una teoría de la familia y de la propiedad en las que se sustenta el concepto de Soberanía: poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometido a las leyes.²⁹

La soberanía se ejerce contra los enemigos interiores y exteriores del Estado, y su expresión específica y esencial consiste en la capacidad para elaborar leyes generales. Esta cualidad, que implica una ruptura con la tradición medieval, introduce la problemática moderna de la legalidad y legitimidad del poder político. La actitud de Bodin respecto a la propiedad y la familia —que considera derechos intocables por el poder— y respecto a la guerra, que sólo justifica con fines defensivos, expresa muy bien su talante burgués. Como dice Ebenstein,

El Estado de Bodin es fuerte, mas no agresivo; monárquico, pero no tiránico. Se convirtió en el modelo para el nuevo Estado Nacional, en el cual los intereses de la Monarquía se habían aliado con los de los mercaderes de nuevo cuño y la clase media contra la Iglesia y la Aristocracia. En este nuevo Estado la burguesía aceptaba de buen grado un gobierno fuerte bajo un mandato regio, con tal de que se le permitiese hacer dinero y gozase de una seguridad legal y política razonable. Esta alianza duraría unos doscientos años, hasta que la Revolución francesa planteó la fundamental cuestión de si la Soberanía había de residir en el Rey o en el Pueblo.³⁰

Si las obras de Maquiavelo y de Bodin habían dotado a la teoría política de un objeto autónomo de estudio, utilizando la historia como criterio determinante de la validez de la propia teoría política, sin embargo el método exclusivamente empírico-analítico y el carácter no sistemático del mismo le confería a sus obras un nivel pre-científico. Por el contrario, en Thomas Hobbes aparece ya una expresa preocupación por el método científico y una utilización adecuada de la inducción y la deducción, del análisis y de la síntesis, distinguiendo claramente los procesos de investigación y de demostración, según lo cual el Estado no constituye un punto de partida sino de llegada, dentro de un sistema materialista de conocimiento, que le permite a la vez distinguir lo histórico de lo teórico.³¹

29. G. H. Sabine, *Historia de la Teoría Política* (México: F. C. E.).

30. W. Ebenstein, *op. cit.*, pág. 422.

31. J. Pérez Royo, *Introducción a la Teoría del Estado* (Barcelona: Blume, 1980).

La obra de Hobbes aparece en un punto de inflexión de la historia moderna, enmarcada por la guerra de los Treinta Años (1618-1648), las guerras civiles inglesas y la revolución puritana (1642-1649) en las que confluyen problemas diversos, de tipo religioso, constitucional y socio-económico. En 1649 será decapitado Carlos I y comienza la dictadura de Cromwell. Hobbes, realista, se verá obligado a emigrar, pero regresa a Inglaterra en 1651 y acepta la República. En este mismo año aparece su obra más importante de teoría política, *Leviathan*.³²

Hobbes tiene la sinceridad de admitir el papel que la violencia y la coacción juegan en toda relación de poder, pero también percibió que no era suficiente.³³ Su obra contiene la teoría del *contrato social* —diferente del contrato de soberanía, medieval— mediante el cual los individuos superan el estado de naturaleza y la situación de «guerra de todos contra todos». El Estado o Leviathan no es más que un artificio mediante el cual los individuos eliminan su propia inseguridad, aunque el precio sea renunciar a las libertades de dicho estado de naturaleza.³⁴ El problema de la mejor forma de Estado no está en la lógica sino en la conveniencia; es decir, el mejor Estado es el que ofrece mayor seguridad. Hobbes prefiere la monarquía absoluta, fuerte, aunque rechaza como ateo la fundamentación en el derecho divino de los reyes. Por otra parte, ello no le impedirá someterse a la eficacia de la república.

El efecto práctico del intento hobbesiano fue reforzar la doctrina del Estado absoluto y la efectividad del gobierno, sin interesarse por la legitimidad, aunque es bien cierto que admite la posibilidad de que la soberanía la ostente un solo hombre (monarquía) o una asamblea de hombres (república). Esto, además de no admitir ningún límite al ejercicio de la soberanía del Estado, cuya misión es garantizar la seguridad y el bienestar de los individuos, confería a su pensamiento unas dimensiones revolucionarias potenciales que transcendían quizá los propios límites de la sociedad burguesa. Quizás en este sentido tiene razón Macpherson cuando objeta que «el modelo de Hobbes dejó de corresponder [...] al modelo de la sociedad posesiva de mercado y a la sociedad inglesa real».³⁵

En la época de Hobbes, como dice Crossman,

La Europa occidental se había establecido ya en sus nuevos Estados territoriales más o menos delimitados, cada uno con su propia burocracia, su ejército y su monarca absoluto. El nuevo sistema financiero era una institución respetable y reconocida por todo el mundo, y los derechos exclusivos de la propiedad privada se admitían universalmente. Los cimientos del Estado Moderno habían sido construi-

32. T. Hobbes, *Leviathan* (Nueva York: Bobbs-Merrill, 1958).

33. G. Garmendia y N. Schnaith, *Thomas Hobbes y los orígenes del Estado burgués* (Buenos Aires: Siglo XXI, 1973), pág. 21.

34. T. Hobbes, *op. cit.*, págs. 106 y 142-143.

35. C. B. Macpherson, *La teoría política del individualismo posesivo: de Hobbes a Locke* (Barcelona, Fontanella, 1970), pág. 87.

dos con toda seguridad [...] Hobbes no nos ofrece la justificación del dictador para su despotismo, sino las razones que obligan a sus súbditos a aceptarlo. El *Leviathan* es el primer ataque democrático que sufrió la democracia.³⁶

Conviene, en fin, tener en cuenta, como subraya Anderson, que

el aumento del poder político del Estado monárquico no vino acompañado por una disminución de la seguridad económica de la propiedad nobiliaria de la tierra, sino por un aumento paralelo de los derechos generales de la propiedad privada. La era en que se impuso la autoridad pública absolutista fue también la era en que se consolidó progresivamente la propiedad privada absoluta.³⁷

El destino de los Estados Absolutistas europeos fue diferente: derrocamiento por revoluciones burguesas desde abajo (Países Bajos, Inglaterra y Francia), eliminación por revoluciones burguesas desde arriba (principados alemanes e italianos, en el siglo XIX) y destrucción por revolución proletaria (Rusia en el siglo XX).

El Estado liberal

El Estado liberal en Occidente es el resultado de la que Anderson califica «desconocida y desconcertante historia de las sucesivas revoluciones burguesas», ya que, cronológicamente, las primeras de éstas acaecieron mucho antes de las últimas metamorfosis del absolutismo.³⁸

Desde el siglo XVI, con la primera gran derrota que sufre el absolutismo español en los Países Bajos, hasta la revolución soviética de 1917 que derroca el absolutismo ruso, se observa un proceso de más de tres siglos de desarrollo desigual y combinado; desarrollo desigual en la transición capitalista y en la revolución burguesa, que adopta diversas vías: la inglesa, la americana, la francesa, la prusiana... Frente al idealismo weberiano (de la ética protestante), Amin postula que

de la universalidad del hecho del desarrollo desigual, no se pueden deducir algunas leyes simples en virtud de las cuales la historia no sería sino una eterna repetición. Centro y periferia, acabado e inacabado son conceptos que no tienen idénticos contenidos, situados en los mismos planos, en un período o en otro. No existe pues una periodización general de la historia universal posible para las épocas anteriores al imperialismo.³⁹

36. R. H. S. Crossman, *op. cit.*, págs. 53-54 y 81.

37. P. Anderson, *El Estado Absolutista* (Madrid: Siglo XXI, 1979), pág. 441.

38. *Ibid.*, págs. 4-5.

39. S. Amin, *op. cit.*, pág. 84.

El Estado liberal, pues, como concepto general, es la abstracción de una serie de formas políticas que se generan en el seno del capitalismo occidental entre los siglos XVI y XIX, durante el proceso secular que va del mercantilismo a la libre competencia, proceso durante el cual los diversos Absolutismos, antes de su desaparición, fueron realizando algunas funciones parciales en la *acumulación originaria* necesaria para el triunfo final del modo de producción capitalista.⁴⁰

La expresión intelectual e ideológica de la burguesía en alza, frente a la aristocracia y al clero, son la Ilustración y el liberalismo, que minan los soportes culturales del Estado absoluto: razón versus tradición, iusnaturalismo versus legitimismo. Locke, Smith, Bentham y Ricardo en Inglaterra; Montesquieu, Voltaire y Rousseau en Francia; Pufendorf, Wolff y Kant en Alemania; Jefferson y los federalistas en Norteamérica. Utilitarismo e idealismo se combinan con los postulados de la Economía Política. La Revolución Gloriosa de 1688 en Inglaterra y la independencia norteamericana de 1776 producirán, finalmente, los dos modelos de gobierno característicos del Estado liberal: el *parlamentarismo* y el *presidencialismo*.⁴¹

40. P. Anderson, *op. cit.*, pág. 36.

41. R. Kühnl, «El Liberalismo», en W. Abendroth y K. Lenk, *op. cit.*, págs. 62 y siguientes; textos fundamentales en español: T. Hobbes, *Antología: El Ciudadano-El Leviatán* (Madrid, Tecnos), J. Locke, *Segundo Tratado de Gobierno Civil* (Madrid: Instituto de Estudios Políticos), J. Madison, A. Hamilton, J. Jay, *El Federalista* (México, F. C. E.), Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes* (Madrid: Tecnos, 1972), J. J. Rousseau, *El Contrato Social* (Madrid: Taurus, 1966).

Como es sabido el parlamentarismo y el presidencialismo constituyen, junto con el sistema directorial, los tres modelos de sistema de gobierno que existen en los ordenamientos constitucionales democráticos.

En esencia, lo que se tiene en cuenta para adscribir a uno u otro sistema el mecanismo existente en cada Estado para determinar la política nacional es la diferente articulación que se produce en cada caso entre los órganos constitucionales.

Así, en aquellos supuestos en los que la dirección de la política del Estado se efectúe a través de la dinámica de la relación de confianza existente entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno por ésta apoyado, nos encontraremos ante un sistema parlamentario. Su origen se halla en la práctica constitucional inglesa, desde donde se generalizó al continente europeo, principalmente. Es importante destacar, que tras la Primera Guerra Mundial se ha producido una racionalización del mismo, consistente en su perfeccionamiento con normas e instituciones encaminadas a asegurar la estabilidad gubernamental.

Si la fijación de la orientación política corresponde a un ejecutivo que desempeña al mismo tiempo la Jefatura del Estado y el Gobierno y que no emana del Parlamento ni responde ante él sino que es investido directamente por el voto popular se tratará del sistema presidencialista. Su origen está en la Constitución norteamericana de 1787 y se ha difundido, sobre todo, en el continente americano.

Si, en fin, nos encontramos con un órgano colegiado, elegido por las cámaras legislativas pero que después no responde ante las mismas y desempeña tanto la jefatura del Estado como el Gobierno, se tratará del sistema directorial. Su origen hay que buscarlo en la Constitución francesa de 1795 y en la actualidad solamente se encuentra en Suiza.

En cuanto a la organización del Estado,

la burguesía se vio obligada a abogar por la máxima racionalización y delimitación legal de la autoridad, tendente a la supresión total del poder absolutista [...]. El primer objetivo concreto consistía en hacerse con el poder legislativo, con el fin de que esta división de poderes debilitase los atributos del soberano... El parlamento constituye la institución central del Estado Liberal.⁴²

Como señala Naef,

hace falta que surjan los dos elementos que habían faltado hasta ahora, los *derechos del hombre* y la *soberanía popular*, para que la anterior teoría del Estado adquiriera capacidad de futuro. Externamente se trata sólo de un pequeño paso, de la última consecuencia de un proceso que había llevado hasta el umbral mismo de esta nueva conciencia.⁴³

Los caracteres generales de este nuevo Estado liberal, que ya se entiende como Estado de Derecho, según Elías Díaz son:

- a) Imperio de la Ley: Ley como expresión de la voluntad general.
- b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.
- c) Legalidad de la Administración: actuación según ley y suficiente control judicial.
- d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material.⁴⁴

No obstante, el proceso de desarrollo formal de las instituciones del Estado liberal presenta algunas incongruencias. Kühnl, por ejemplo, señala las siguientes:

a) Limitación de los derechos civiles: concretamente, los derechos electorales. La larga y dificultosa historia del sufragio, con sus diversas limitaciones, que definen el voto censitario y el capacitario, etc.

b) La división de los poderes: resultado de un equilibrio transitorio entre la burguesía y la aristocracia. Este equilibrio se romperá con la aparición en escena de las clases populares y sus demandas de participación política, control de la administración y la justicia. La independencia del ejecutivo sirvió entonces para eludir tales controles y se convirtió progresivamente en el baluarte de la clase dominante.

42. R. Kühnl, *op. cit.*, pág. 67.

43. W. Naef, *La idea del Estado en la Edad Moderna* (Madrid: Aguilar, 1973), pág. 127.

44. E. Díaz, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática* (Madrid: Edicusa, 1972), pág. 29.

c) Relación entre derechos fundamentales y soberanía popular: ya Locke dejó bien claro que la necesidad de garantizar la propiedad es el fundamento del Estado liberal. Pero tal derecho contradecía la soberanía del pueblo no propietario, la inmensa mayoría, en progresión por el propio mecanismo intrínseco de concentración de la propiedad que genera el capitalismo.

d) El sistema representativo: reducción al mínimo de la interdependencia entre electores y electos. Frente a Rousseau, el Estado liberal instituye la democracia indirecta y prohíbe el mandato imperativo.

e) El sistema bicameral: también inicialmente producto de un compromiso entre aristocracia y burguesía, posteriormente se convertirá en un sistema de contención o moderación de las cámaras bajas.

f) Libertad e igualdad: la tensión permanente entre ambas, determina la reducción de la segunda a una simple «igualdad ante la ley», desprovista de todo contenido social.⁴⁵

La distinción entre libertad e igualdad, entre liberalismo y democracia, explícita en Alexis de Tocqueville hacia 1835-40, marca un punto de inflexión en la historia del Estado burgués:

Las naciones de nuestros días no podrían hacer que en su seno las condiciones no sean iguales; pero depende de ellas que la igualdad las conduzca a la servidumbre o a la libertad, a las luces o a la barbarie, a la prosperidad o a la miseria.⁴⁶

El Estado democrático

Como hemos visto, el Estado liberal, plasmado jurídicamente en el Estado de Derecho, es una construcción burguesa caracterizada por la importancia que concede a la libertad personal y económica, a la propiedad privada y a la seguridad y certeza jurídicas. Estos postulados predominan sobre el de igualdad, que queda arrinconado en el nivel de declaración formal sin más transcendencia que la prohibición de que la ley establezca discriminaciones contrarias a su carácter de norma general y abstracta.

Resultado de lo anterior, es el abandono que el Estado hace de la vida socio-económica que se regirá libremente con arreglo a la ley de la oferta y la demanda, según postulaba la economía manchesteriana. Ahora bien, precisamente en el libre juego de las relaciones económicas ra-

45. R. Kühnl, *Liberalismo y Fascismo: dos formas de dominio burgués* (Barcelona: Fontanella, 1978), págs. 56-76.

46. A. de Tocqueville, *La democracia en América* (México: F. C. E., 1978), página 645.

dican las causas que promoverán la transformación de la estructura y funcionamiento del Estado liberal. Aunque hay que advertir, desde ahora, que esa transformación no va a suponer una ruptura traumática sino que, fundamentalmente, se limitará a generalizar y adecuar a la nueva situación social los principios e institutos jurídico-políticos del liberalismo, perfeccionándolos técnicamente en algunos casos.⁴⁷

En efecto, la ausencia de toda regulación estatal de las condiciones de trabajo, fuera de lo relativo al mantenimiento del orden público, va a dar lugar a una explotación de los trabajadores sin precedentes. Quienes no tienen otra cosa que ofrecer que su propio trabajo, se verán obligados a venderlo en las condiciones de un mercado que se guía únicamente por la lógica del beneficio. El empleador se encuentra ante una mano de obra abundante, producida por el abandono del campo y la reducción de puestos de trabajo originada por la irrupción de las máquinas. En estas condiciones, se permite ofrecer salarios de mera subsistencia e imponer un régimen de trabajo inhumano para hombres, mujeres y niños.

Este es el caldo de cultivo que origina la aparición y consolidación de una nueva clase social: el proletariado, que verá en la asociación y en la extensión del sufragio las armas para mejorar su situación. Por eso, la historia del siglo XIX es la de una constante lucha por lograr esas conquistas, al tiempo que se va consolidando una teoría que justifique el protagonismo político y social de los trabajadores. Será el socialismo

47. Cfr. Pablo Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político* (Madrid: Tecnos, 1972), vol. I, págs. 222 y ss., donde recoge y desarrolla la idea de George H. Sabine, *Historia de la Teoría Política* (México: Fondo de Cultura Económica, 1963), págs. 535 y siguientes. Por otra parte, el autor citado en primer lugar en sus obras *Estado liberal de Derecho y Estado social de Derecho* (Salamanca: Acta Salmanticensis, 1955), tomo II, n.º 3, págs. 7 y ss. —primera que recoge, en nuestro país, y relaciona estos conceptos— y *La lucha por el Estado de Derecho* (Bologna: Publicaciones del Real Colegio de España, 1975) —en la que desarrolla los puntos de vista apuntados en el trabajo anterior— parte de la base de que la imaginación jurídico-política de la burguesía liberal no ha sido superada. Lo único que se pretende es universalizar unos principios referidos entonces únicamente a esa clase social y perfeccionar y complementar algunas de las instituciones que los expresan. En el mismo sentido, Elías Díaz, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática* (Madrid: Edicusa, 1966), que arranca de los trabajos de Lucas Verdú. Por otra parte, es obvio que las concretas propuestas que se avanzan en favor de una interpretación alternativa de los textos constitucionales demoliberales, tienen en cuenta el postulado que hemos señalado. Así, por ejemplo y con relación a la Constitución italiana, cfr. Augusto Barberá, «Comentario all'art. 2», en Giuseppe Branca (Ed.), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali* (Bologna: Zanichelli, 1975), págs. 104 y ss.

Por último, indiquemos que se subraya cuanto hemos señalado al indicarse cómo la originalidad constitucional se produce en contadas ocasiones. Cfr. Santiago Varela, «La Constitución española en el marco del Derecho constitucional comparado», en Tomás Ramón Fernández (Ed.), *Lecturas sobre la Constitución española* (Madrid: UNED, 1978), vol. I, págs. 13 y ss.

que alcanzará su fundamentación científica en la obra de Karl Marx.⁴⁸

La respuesta inicial de la burguesía a los requerimientos de la clase obrera fue la represión: se prohíben los sindicatos y se reprimen las protestas de los trabajadores en cuanto contrarias a la propiedad privada, concebida como derecho absoluto, y a la libertad de empresa, principios básicos del orden social burgués. Ahora bien, el empuje de esta nueva fuerza social, que contará incluso con el apoyo teórico de liberales desencantados,⁴⁹ irá logrando una serie de conquistas que supondrán cambios notables en la estructura del Estado liberal. Así, *a*) la afirmación del sufragio universal, que si bien no se generalizará hasta después de la Segunda Guerra Mundial, comienza a reconocerse a mediados del siglo pasado; *b*) el reconocimiento del derecho de asociación, que se produce en el último tercio del siglo XIX y a cuyo amparo surgirán, de la clandestinidad, los partidos y sindicatos de masas.

De este modo, si bien la burguesía sigue controlando los resortes del poder estatal, ya no será la única clase social representada en los órganos constitucionales, pues se introducirán en los Parlamentos minorías representantes de la nueva clase social en ascenso. A la vez, estos hechos contribuyen a poner de relieve la llamada «cuestión social» que se concreta en la necesidad de abordar la regulación de la vida socio-económica, en primer lugar, de las relaciones laborales. Se generaliza, asimismo, una serie de institutos, como la expropiación forzosa por causa de utilidad pública. Esto supondrá una primera funcionalización social de la propiedad. Este proceso, conducirá, ya en el siglo XX, a una cada vez mayor intervención estatal en el campo socio-económico no sólo regulando las condiciones de trabajo, sino estableciendo una serie de prestaciones sociales e, incluso, asumiendo una función —primero tímida, más tarde decidida— de agente económico. Los textos constitucionales de México (1917), Weimar (1919), y España (1931) recogen esta corriente que se generalizará después de 1945.⁵⁰

Importa señalar que estas tendencias, democratizadora e intervencionista, se deben, en efecto, a una presión popular en pro de las mismas sin la cual no se hubieran verificado en la forma que conocemos. Ahora bien, también es evidente que contribuyó decisivamente a sentarlas el reconocimiento burgués de las mismas en cuanto que: *a*) el acceso de los trabajadores a las instituciones del Estado contribuía a integrarlos en el mismo; y *b*) la intervención en la economía era requerida no sólo para realizar unas mejoras sociales, sino también para introducir elementos de racionalidad y orden en una economía capitalista cada vez más com-

48. Cfr. Wolfgang Abendroth, *Historia social del movimiento obrero europeo* (Barcelona: Laia, 1975).

49. Pablo Lucas Verdú, *Curso...*, *op. cit.*, págs. 232 y ss.

50. Cfr. Ferruccio Pergolesi, *Orientamenti sociali delle Costituzioni contemporanee* (Bologna: Dott. Cesare Zuffi Editore, 1950).

pleja.⁵¹ Se da, pues, en todo el proceso que describimos esta doble virtualidad del mismo.

Se puede, por tanto, caracterizar la evolución que experimenta, en virtud de estos hechos, el Estado liberal, como la progresiva realización de dos principios: el democrático y el de la igualdad. De ahí, que el resultado venga denominado «Estado democrático» o «Estado demoliberal», para subrayar el origen de su núcleo básico.⁵² No obstante, la complejidad que introducen en todos los órdenes de la vida social las grandes transformaciones tecnológicas contemporáneas y que originarán la llamada «sociedad post-industrial»,⁵³ con sus notas de tecnificación, planificación y masificación, va a traer una serie de consecuencias en la estructura jurídico-política estatal que se han expresado con la fórmula «Estado social» o «Estado social de Derecho».⁵⁴

A continuación, trataremos de destacar las más importantes:

a) *La separación de poderes.* Como es sabido, este principio institucional tenía su pleno sentido en aquel momento inicial, que se corresponde con la Monarquía limitada, en el que cada poder estaba en manos de una fuerza social distinta, las cuales, de este modo, contrapesaban su influencia con el juego de controles mutuos que implica el principio que nos ocupa. Ahora bien, ya desde el momento en que el poder ejecutivo pasa a manos de Gobiernos emanados del Parlamento, de modo que se da una homogeneidad entre los titulares de ambos poderes, la separación pierde su sentido inicial.

Los partidos políticos, en cuanto agentes de la dinámica política, presentes en ambas instituciones, se encargan de corroborar este hecho. Así, el principio en cuestión cobra un significado nuevo. Ya no se trata de asignar, de un modo rígido, cada una de las funciones del Estado a un conjunto de órganos independientes entre sí, sino de hacer esa asignación de manera tendencial, estableciendo entre unos y otros órganos una serie de controles e interacciones recíprocos que vayan en beneficio de la libertad de los ciudadanos en un doble sentido:

— Impidiendo la concentración en unas solas manos del poder de decisión política.

— Posibilitando el funcionamiento del principio mayoritario como criterio de adopción de decisiones y el respeto a las minorías que podrán siempre controlar desde el Parlamento lo actuado por el Gobierno con el respaldo de la mayoría que lo apoya en las cámaras.

51. Jörg Kammler, «El Estado social», en Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk, *Introducción a la Ciencia Política* (Barcelona: Anagrama, 1971), págs. 97 y ss.

52. Con carácter general vid.: Juan Ferrando Badía, *Democracia frente a Autocracia* (Madrid: Tecnos, 1980) y Manuel García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo* (Madrid: Alianza Universidad, 1977).

53. Alain Touraine, *La sociedad post-industrial* (Barcelona: Ariel, 1973).

54. Vid. las obras de Pablo Lucas Verdú y de Elías Díaz citadas en la nota 47, así como los libros indicados en la nota 52.

Decimos que la separación de poderes es un principio tendencial: no solamente por el *continuum* Parlamento-Gobierno, que supone el sistema parlamentario, sino, también, por una serie de alteraciones del mismo que encontramos en la realidad. En concreto, el parlamento ya no posee el monopolio de la producción legislativa por cuanto hoy en día se reconoce al Gobierno la potestad de dictar normas con fuerza de ley bien en casos de extrema urgencia que impidan reunir a las Cámaras (decreto-ley), bien en casos en los que se requiere regular una materia eminentemente técnica que exige una preparación del legislador de la que normalmente carecen los parlamentarios (decretos-legislativos).

A su vez, en determinadas ocasiones, la ley pierde su carácter de generalidad y se limita a regular supuestos muy concretos (leyes-medida).

En general, hay que destacar que es, en la actualidad, el ejecutivo quien ostenta la primacía en la tarea de dirección política, mientras que las Asambleas legislativas permanecen en un segundo plano, sentando las bases generales de la actuación del primero y controlándolo.

Como consecuencia de la importancia que asume el Poder ejecutivo, producto de la complejidad de la vida actual y de la creciente asunción de competencias económico-sociales por parte del Estado, aquél ha experimentado un enorme crecimiento. La Administración pública adquiere unas proporciones insospechadas, efecto de los cada vez más numerosos servicios públicos y prestaciones sociales que debe realizar. De ahí que se califique, también, al Estado contemporáneo como «Estado administrativo» o «Estado asistencial».

Por último, hay que tener en cuenta la introducción de institutos de democracia directa como el referéndum y la iniciativa legislativa popular que, sin alterar el sistema representativo, lo integran y complementan.

b) *Las nuevas instituciones de garantía.* El gigantismo estatal exige nuevas formas de tutela de los ciudadanos y sus grupos. Precisamente a ello se encamina tanto la generalización de las instituciones de la Justicia constitucional (control de la constitucionalidad de las leyes, recurso de amparo), como la introducción en el constitucionalismo democrático contemporáneo de la figura del *Ombudsman* escandinavo. Es decir, de un comisionado del Parlamento encargado de supervisar la actuación de la Administración pública.

c) *La constitucionalización de las formaciones pluralistas.* Asimismo, tanto las condiciones sociales como la insignificancia del individuo aislado ante la Administración, facilitarán la proliferación de las llamadas formaciones pluralistas: partidos, sindicatos, asociaciones de todo tipo, en las que se agrupan los ciudadanos para hacer valer sus pretensiones. De este modo, frente al individualismo liberal, el Estado democrático es un Estado pluralista que se levanta sobre una sociedad de grupos y asociaciones y que reconoce y potencia esta realidad. Así, las modernas Constituciones no sólo afirman el derecho de asociación,

sinó que recogen, específicamente, la figura de los partidos políticos, de los sindicatos y de otras formaciones pluralistas, asignándoles funciones de relevancia pública, por las que, incluso, como es el caso de los partidos políticos, dispone la ley su financiación a cargo de los presupuestos del Estado.

d) Los derechos económicos y sociales y los deberes constitucionales. El desarrollo de la idea de igualdad se realiza, fundamentalmente, por el reconocimiento y progresiva extensión de los derechos económicos y sociales. Esto implica admitir que la libertad e igualdad que proclamaban las declaraciones y Constituciones burguesas carecen de sentido si no se acompañan de los medios materiales para hacerlas posibles. A este fin tienden los derechos que mencionamos al afirmar, por ejemplo, el derecho al trabajo, a una justa retribución, a la Seguridad Social, a la educación...

Por otra parte, se introduce un elemento de solidaridad al recalcar, junto a los derechos de los ciudadanos, sus deberes para con la sociedad. Entre ellos, cobra un relieve especial el de satisfacer los tributos, pues a través de este medio —que cada vez se ajusta más al principio progresivo de exigir a cada uno según su nivel de renta— el Estado obtendrá una recaudación cada vez mayor. Precisamente, con la misma operará una redistribución social al financiar con estos ingresos diversos servicios públicos.

e) La actividad económica pública. Sin embargo, es evidente que la política fiscal no basta para asegurar la concreción de los derechos económicos y sociales. Se hace precisa, por tanto, una labor estatal encaminada a crear las condiciones reales que los posibiliten, es decir, la creación de puestos de trabajo, la generalización de la Seguridad Social y de la gratuidad de la enseñanza... las cuales, a su vez están en función de la política económica.

Por tanto, el Estado interviene activamente en la misma, bien asumiendo la titularidad de empresas privadas o creándolas él mismo, bien constituyendo empresas públicas. Al mismo tiempo, asume la coordinación de la actividad económica privada con las exigencias de la colectividad estatal. A tal fin, se constitucionaliza la posibilidad de recurrir a la planificación indicativa y se proclama, también en los textos constitucionales, la función social de la propiedad privada y la subordinación de toda la riqueza al interés general.

En conclusión, podemos señalar que el Estado democrático contemporáneo, o Estado social de Derecho, se inspira en los siguientes postulados:

En el plano jurídico-político: *a)* La democracia representativa, articulada por el sufragio universal y el pluralismo político-social y completada con el recurso a instituciones de democracia directa; *b)* la potenciación del Poder ejecutivo y la nueva definición del principio de la separación de poderes; *c)* la tutela de los derechos y libertades fundamentales, cada vez más amenazados por la omnipotencia estatal; y *d)* la

progresiva realización del principio de la igualdad, entendida desde un punto de vista material, a través de los derechos económicos y sociales, los deberes constitucionales y la intervención del Estado en la vida económica.

En el plano socio-económico: desde esta perspectiva, tras subrayar que se mantiene y protege el sistema capitalista en su fase de neocapitalismo o capitalismo tardío, hay que hacer constar que asistimos, en el seno del Estado democrático, a una dialéctica burguesía-clase trabajadora que, después de haber conducido a las actuales estructuras jurídico-políticas, plantea la cuestión de la transformación del modelo socio-económico vigente. Se trata de lograr un tipo de organización político-social que, manteniendo el legado liberal en cuanto cultura que promueve la libertad, lo compatibilice con un orden económico-social igualitario en el que desaparezca la explotación del hombre por el hombre. La doctrina teoriza sobre este estadio utópico al que denomina «Estado democrático de Derecho» y sobre las formas de transición al mismo respetando las reglas del juego democrático.⁵⁵

El Estado socialista

En comparación con las otras formas de dominación política estudiadas en esta obra, el Estado socialista presenta algunas peculiaridades que merece la pena reseñar brevemente, antes de entrar en una caracterización más minuciosa de sus rasgos político-constitucionales.

En primer lugar, es el único Estado que surge de un propósito teórico concreto. El Estado socialista, en cualquiera de sus formas, se remite siempre a las doctrinas de Marx, Engels y Lenin.⁵⁶ En general, hay en la tradición marxista-leninista un cierto acuerdo respecto a que el Estado socialista, el Estado obrero posterior al capitalismo, es una forma política provisional, de dictadura del proletariado, en tanto no sea posible establecer una sociedad sin clases en la que, lógicamente, no sería ya necesario el Estado. Marx no llegó a precisar con más detalle esta dictadura del proletariado, cosa que, sin embargo, hizo Lenin en su famosa obra sobre *El Estado y la revolución*, en la que expone que la dictadura del proletariado es el gobierno omnímodo de la clase obrera, no sujeto a leyes, para el aplastamiento definitivo de los enemigos

55. *Ibid.* También y con relación al caso italiano, cfr. Carlo Lavagna, *Costituzione e socialismo* (Bologna: Il Mulino, 1977), y Francesco Galgano *Le istituzioni dell'economia di transizione* (Roma: Editori Riuniti, 1978). Con relación a España, cfr. Ramón García Cotarelo, «El régimen económico social de la Constitución española», en Tomás Ramón Fernández (Ed.), *Lecturas..., op. cit.*, págs. 69 y ss. y Angel Garrorena Morales, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho* (Murcia: Publicaciones de la Universidad, 1980).

56. Vid. Ramón García Cotarelo, «Sobre la teoría marxista del Estado», *Sistema* (Madrid, agosto-setiembre de 1977).

de la revolución proletaria y el asentamiento de las bases de la sociedad socialista, primer paso de la comunista.

En segundo lugar, es el único que se ve a sí mismo en un proceso de cambios evolutivos. Es importante que no nos dejemos engañar por la aparente multiplicidad de los términos: el Estado soviético, la dictadura del proletariado, la democracia popular o el Estado socialista de todo el pueblo, todo ello viene a designar básicamente al mismo fenómeno, al fenómeno del Estado socialista. Los otros términos se refieren a otras determinaciones que, a su vez, dependen de condicionantes históricos o geográficos; determinaciones que son sustanciales, pues no se pretende decir aquí que sólo hay *una* forma de Estado socialista que se disfrazaría de diversas denominaciones. Todo lo contrario, aunque la idea es la misma, las formas del Estado socialista cambian. La dictadura del proletariado es la forma, diríamos, más «dura» del Estado socialista, su forma dictatorial pura, extrema que, en palabras de Lenin, es

democracia para la vasta mayoría del pueblo y supresión por la fuerza, es decir, exclusión de la democracia de los explotadores y opresores del pueblo.⁵⁷

La dictadura del proletariado corresponde a las fechas iniciales de la revolución, al comunismo de guerra, a los momentos en que las conquistas de la revolución están siendo amenazadas. Por otro lado, el término «Estado soviético» tanto puede referirse a la dictadura del proletariado como a la última forma del Estado socialista de todo el pueblo, puesto que esta determinación de «Estado soviético» hace referencia, no al objetivo del Estado, sino a la forma de articular su sistema representativo y los órganos básicos del Estado, los soviets o consejos. La democracia popular, sin dejar de ser igualmente Estado socialista, es el nombre que convencionalmente ha venido dándose a la plasmación de éste en los países que accedieron al socialismo después de la Segunda Guerra Mundial. Con la expresión de «democracia popular» pretendía subrayarse el hecho de que, al no nacer el Estado socialista en condiciones de precariedad y guerra civil, no era necesario recurrir a la dictadura del proletariado en la lucha contra los enemigos del socialismo, sino que podría respetarse un cierto margen de funcionamiento democrático de las instituciones. Teniendo, en cuenta, igualmente, que tampoco la estructura social de los países donde se implantaron las democracias populares (piénsese en Polonia) admitía una transición súbita al socialismo. Las esperanzas despertadas por esta forma del Estado socialista, no obstante (en la medida en que, por fin, parecía conjugar democracia y socialismo), alcanzaron cotos exorbitantes en cuanto a la capacidad que tendrían para generar finalmente al famoso «hombre

57. V. I. Lenin, *The State and Revolution* (Moscú: Progress Publishers, 1972), pág. 81.

nuevo» que había de caracterizar al socialismo.⁵⁸ Finalmente, la cuarta denominación, de Estado socialista de todo el pueblo, cuya congruencia con el bagaje teórico del marxismo es más que dudosa,⁵⁹ traduce la última interpretación del constitucionalismo soviético, según la cual, en la sociedad socialista desarrollada, al no haber ya clases antagónicas, no tiene sentido que el Estado se erija en defensor de unos intereses sectorialmente específicos; el Estado surge, así, como defensor y promotor de los intereses de toda la sociedad.

En tercer lugar, y como característica más notable, es el único Estado que cuenta con su desaparición como tal Estado. Es cierto que, en los últimos años, se ha perfilado notablemente esta determinación y hoy ya nadie cree realmente que la extinción del Estado pueda producirse en un futuro previsible.⁶⁰ No obstante, los textos legales siguen proclamando algo que, sin ser claramente un pronunciamiento militante sobre el próximo *Ragnarok* de la extinción del Estado, deja este tema flotando en las ambigüedades filisteas de una prosa burocrática perfectamente incomprensible. Así, el Preámbulo de la vigente Constitución soviética de 1977 especifica que la misión del Estado socialista es contribuir al advenimiento de una sociedad comunista en la que habrá un «autogobierno comunista y público» [*sic*].

Vistas las peculiaridades más generales del Estado socialista no nos queda más que entrar en el examen de sus *características político-constitucionales*, tomando para ello el caso de la URSS, por razones de exigüidad de espacio y porque representa la forma más avanzada del Estado socialista, aunque sin olvidar las peculiaridades de los otros Estados del mismo régimen social. Para una consideración más exhaustiva de este tema, remitimos al lector a las obras de Jorge de Esteban y Santiago Varela y a la de Manuel B. García Álvarez.⁶¹

En líneas generales, el Estado socialista se basa en tres *principios constitucionales* que son radicalmente distintos de los del constitucionalismo liberal tradicional. A la hora de explicárselos debe recordarse que, para los comunistas, el Estado es un arma en la lucha por el comunismo. Estos tres principios son: *a*) el centralismo democrático en la organización de los aparatos del Estado (jerarquía de funcionamiento, de la información de abajo arriba y toma de decisiones de arriba abajo, con mando único en cada nivel) (art. 3 de la Constitución soviética de

58. Así, para Lukacs, estas democracias populares significan «el ascenso de un nuevo tipo de ser humano, en oposición al tipo dominante del presente y del pasado inmediato». Georg Lukacs, *Marxismus und Stalinismus* (Hamburgo: Rowohlt, 1970).

59. Vid. Ramón García Cotarelo, «Sobre la extinción del Estado», *Sistema* (Madrid, octubre de 1980).

60. *Ibid.*

61. Jorge de Esteban y Santiago Varela, *La Constitución soviética* (Madrid: Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 1978). Manuel B. García Álvarez, *Construcción del Comunismo y Constitución* (León: Colegio Universitario de León, 1978).

1977); b) la función directiva del Partido Comunista que aparece, por eso mismo, configurado como un órgano del Estado; c) la concepción del Estado como elemento dinamizador de la realidad económica, política, social, cultural de la sociedad (art. 15); hay que decir que éste es un principio constitucional que sólo se ha recogido mucho más tarde en algunas Constituciones liberales de Occidente (art. 3 de la Constitución italiana de 1947 y art. 9 de la Constitución española de 1978).

Tampoco tiene estricto parangón con las instituciones occidentales la organización del *federalismo* en la URSS, por más que, en este caso, es razonable la sospecha de que las peculiaridades constitucionales son una mera fachada de carácter propagandístico; en efecto, junto a una organización territorial federal de tipo clásico (15 Repúblicas de la Unión, existiendo, además Repúblicas Autónomas, regiones autónomas y comarcas autónomas; amplias competencias a la Federación; cláusula residual a favor de las Repúblicas de la Unión, pero con escasa virtualidad; y primacía del derecho federal) que configuran un Estado federal de corte más bien centralista, encontramos proclamado el carácter «soberano» de las Repúblicas de la Unión (art. 76), como ya lo estaba en la Constitución de 1936 (art. 15) y consagrado su derecho a llevar a cabo una política exterior independiente, con intercambio, si procede, de representación diplomática y consular, firma de tratados internacionales, etc. (art. 80). La Constitución consagra asimismo, sin duda por un prurito de formalismo leninista, el derecho de las Repúblicas de la Unión a la secesión (art. 72; art. 17 de la Constitución de 1936).

En realidad, son los órganos del Estado los que más enseñanzas aportan desde un punto de vista comparativo. El Estado socialista ha heredado todas las instituciones representativas del Estado liberal, pero les asigna funciones distintas a las de éste.

En primer lugar, debe reseñarse la rápida constitucionalización de los *derechos sociales y económicos en el Estado socialista*; estos derechos son los de la muy temprana Declaración de derechos del pueblo trabajador y explotado de 1918. La Constitución de 1936 garantizaba, como lo hace la de 1977, el derecho al trabajo (que, para el constitucionalismo socialista es la piedra de toque sobre la eficacia o no eficacia de las declaraciones de derechos y sobre el carácter ficticio de los derechos y libertades liberal-democráticos), el derecho al descanso, a la salud, a la seguridad social, etc. En este terreno es de señalar que los teóricos socialistas hacen especial hincapié en que los derechos reconocidos en las constituciones socialistas no sólo no son proclamaciones «hueras» sino que van acompañados de los medios prácticos para convertirlos en realidad eficaz.⁶² Igualmente, a diferencia del Estado liberal-democrático, el Estado socialista sigue omitiendo, en lo fundamental, el

62. L. Grigorian, O. Kutafin, V. Shevtsov, *Conocimientos básicos acerca de la Constitución soviética* (Moscú: Progreso, 1980), págs. 122-138.

derecho de asociación política plural. La Constitución de 1936 no lo enumeraba en su famoso artículo 126 y tampoco lo hace la de 1977, aunque en ésta hay un art. 51 que reconoce el derecho de asociación en las «organizaciones públicas» y aunque, evidentemente, por tales debe entenderse lo que la Constitución de 1936 llamaba «organizaciones sociales» (sindicatos, asociaciones cooperativas, organizaciones juveniles, organizaciones deportivas y de defensa, sociedades culturales, técnicas y científicas), el hecho de no haber especificación da pie a pensar que quepa una interpretación más laxa que, en el futuro, permita las asociaciones políticas, por más que, siendo realistas, ello supondría el hundimiento de la estructura constitucional del Estado socialista, apoyada en la clave de bóveda de la función directiva del Partido Comunista.

En segundo lugar, es en el aspecto de la importancia y competencias respectivas de *los órganos del Estado* donde, a pesar del mantenimiento de la terminología liberal clásica, mayores son las diferencias con el Estado liberal. De acuerdo con la concepción básica del constitucionalismo socialista, de que la división de poderes es, en realidad, un artilugio antidemocrático, en el Estado socialista, todos los poderes se hallan confundidos en un solo órgano: el legislativo. La teoría que justifica este hecho es relativamente sencilla: nada debe menoscabar la soberanía de la representación popular, que es el verdadero pivote de la democracia. Como quiera, sin embargo, que el legislativo, por razones obvias, no puede cumplir satisfactoriamente las tareas inherentes a todos los poderes del Estado, los países socialistas suelen tener un órgano electo dentro del cuerpo legislativo que cumple estas funciones, el Presidium. En el caso de la URSS el Presidium del Soviet Supremo de la URSS es el verdadero centro de poder del sistema político ya que concentra básicamente todas las funciones que en los Estados liberales están asignadas a diversos órganos (artículos 121 122 y 123). Con tal acumulación de poderes, el Presidium resulta ser un ente monstruoso e híbrido que cumple funciones de: *a) Parlamento*: tiene potestad legislativa por medio de decretos (art. 123); coordina el trabajo de las comisiones permanentes; ratifica y denuncia tratados internacionales; concede derecho de ciudadanía en la URSS; asume diversas funciones parlamentarias, pendientes de ratificación al subsiguiente período de sesiones del Soviet Supremo (art. 122). *b) Jefatura del Estado*: convoca elecciones al Soviet Supremo de la URSS; convoca las sesiones del Soviet Supremo de la URSS; concede títulos; otorga medallas y condecoraciones; ejerce derecho de Gracia; nombra y cesa diplomáticos; recibe y otorga cartas credenciales; nombra y revoca al Alto Mando de las Fuerzas Armadas. *c) Gobierno*: proclama la ley marcial; ordena la movilización general o parcial, proclama el estado de guerra. *d) Tribunal Supremo/Constitucional*: asegura la observancia de la Constitución y controla la constitucionalidad de las Constituciones y leyes de las Repúblicas de la Unión; interpreta las leyes de la URSS; revoca las decisiones y órdenes del Consejo de Ministros de la URSS.

No hay duda, por tanto, de que el Presidium del Soviet Supremo de la URSS es el centro del poder político de la Unión Soviética. En este sentido, la URSS se configuraría como un régimen asambleario de no ser porque, a su vez, el Soviet Supremo sólo se reúne dos veces al año (salvo sesiones extraordinarias) por un plazo muy breve, con lo que difícilmente puede fiscalizar la labor realizada por el Presidium; además, la duplicación de canales hace que los miembros del Presidium sean en lo fundamental, los del Buró Político del Partido Comunista (a fin de asegurar institucionalmente la función dirigente de éste) con lo que queda desvirtuado el modelo asambleario.

Para que la imagen de gobierno de Asamblea sea más perfecta, el Estado soviético define al Consejo de Ministros (esto es, el Gobierno de la URSS) como un órgano estrictamente administrativo, de gestión, planificación y ejecución (art. 31); lo cual, dada la estructura planificada central de la economía soviética, es de una importancia capital, pero abunda en la distinción básica de un órgano político (Presidium) y un órgano administrativo (Gobierno). El Gobierno es nombrado directamente por el Soviet Supremo (art. 129), es responsable ante éste (art. 130) y ha de dimitir necesariamente a la elección de cada nuevo Soviet Supremo (art. 129). Por si esto fuera poco, mientras que el Presidium del Soviet Supremo tiene facultades para revocar las decisiones del Gobierno de la URSS y de las Repúblicas de la Unión (art. 121, 7), el Gobierno de la URSS sólo puede «suspender» las decisiones de los Consejos de Ministros de las Repúblicas de la Unión (art. 134).

En cualquier caso este régimen semiasambleario aparece completado con tres instituciones de democracia directa, que aseguran el buen funcionamiento de la democracia representativa, considerada hoy, por algunos teóricos socialistas, como necesaria en la transición al comunismo y durante la duración de éste.⁶³ Tales instituciones son: *a*) el recurso al referéndum para todas las cuestiones políticas de interés vital para la URSS (art. 5) o cada vez que no haya acuerdo entre las dos cámaras que componen el Soviet Supremo (art. 115); *b*) el principio de la doble dependencia de todo el complejo sistema de soviets (artículo 150): esto es, todo soviet tiene su correspondiente órgano ejecutivo, desde el último soviet local (con su comité ejecutivo) hasta el Soviet Supremo de la URSS (con el Consejo de Ministros de la URSS); cada uno de estos órganos ejecutivos es responsable y ha de rendir cuentas ante su soviet y dependen, también, del órgano ejecutivo inmediatamente superior, con lo que se configura una especie de doble escala de dependencias interrelacionadas entre órganos deliberantes y órganos ejecutivos, que es la que caracteriza el entramado del sistema político soviético.⁶⁴

63. G. Shajnazarov, *La democracia socialista* (Moscú: Progreso, 1973), páginas 99-100.

64. L. Grigorian et al., *op. cit.*, pág. 215.

Debe señalarse, para terminar, que esta estructura ultrademocrática (cada Soviet Supremo ha de nombrar su nuevo Presidium) de organización del Estado socialista de todo el pueblo, que no reconoce más que dos formas principales de propiedad (estatal y cooperativo-koljosiense, art. 10) y dos formas secundarias (la de las organizaciones sociales y la personal de consumo, art. 13), en realidad, está minada por la falta de derechos de oposición y de asociación políticas. Las elecciones legislativas, cada cinco años, según la Constitución de 1977, se hacen formalmente por sufragio universal, directo y secreto, pero al no existir pluralismo político y libertad de campañas electorales, solamente suele presentarse una lista electoral que, por regla general, incluye a los candidatos nombrados por el Partido Comunista y a los ciudadanos sin partido. Salvando este pequeño escollo (falta de derechos y libertades políticas *reales*, y subsiguiente represión) que, en realidad, vicia todo el sistema, lo cierto es que el Estado socialista es una estructura razonablemente flexible, representativa y con un funcionamiento aceptable desde el punto de vista social y económico, en el que los aparatos del Estado desempeñan una función de primer orden como propulsores de la evolución, el cambio y el progreso social y económico, aunque sea hacia una forma de organización social con claros ribetes utópicos, como es la sociedad comunista.