

LA IDEA DE CONSTITUCION EN KARL LOEWENSTEIN

I

La *Verfassungslehre*, de Karl Loewenstein, aparecida en 1959 (J. C. B. Mohr-Paul Siebeck, Tübingen, trad. Rüdiger Boerner), corresponde sustancialmente a una obra anterior en lengua inglesa titulada *Political Power and the Governmental Process* (University of Chicago Press, 1957), que recogía el sistema de ideas expuestas en diversas ocasiones por Loewenstein (1).

Loewenstein está especializado en el llamado por los americanos *Comparative Government*, pero difiere básicamente de la escuela estadounidense en que los estudios comparativos de Loewenstein no consisten en una descripción de instituciones y técnicas «país por país» ni tampoco tienen un carácter estrictamente funcional. El intento metodológico de Loewenstein consiste en proceder a la comparación constitucional en base a lo que recientemente se ha venido llamando *marco* o *estructura conceptual* («conceptual framework», «strukturbegrifflichen»).

Las instituciones y técnicas políticas se analizan de modo que puedan someterse a un esquema conceptual general, que se constituye en criterio clave

(1) En particular, «Verfassungsrecht und Verfassungsrealität», en *Archiv des öffentlichen Rechts*, 77 (4), marzo 1952, págs. 387-434. *Political Reconstruction*, New York, 1946, páginas 317 y sigs. «Réflexions sur la valeur des Constitutions dans une époque révolutionnaire. Esquisse d'une ontologie des Constitutions», en *Revue Française de Science Politique*, núm. 1, enero-marzo 1952, págs. 5-23, y núm. 2, abril-junio 1952, págs. 312-334. y «Political Systems, Ideologies and Institutions and the Problem of their Circulation», en *Western Political Science Review*, VI, 1953, págs. 691 y sigs. Próximamente aparecerá la traducción castellana de *Verfassungslehre*, realizada por Alfredo Gallego Anabitarte para la Colección «Demos», de Editorial Ariel, Barcelona. En ella se incluye un trabajo sobre la reforma constitucional, publicado por Loewenstein en 1961 *Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung*. Walter de Gruyter, Co., Berlín.

Para una relación completa de las obras de Karl Loewenstein, véase *Beiträge zur Staatssoziologie*. Tubinga, 1961, págs. 481 y sigs., conjunto de conferencias dictadas en Alemania.

para agrupar (tipología) y valorar la enorme variedad de tipos o formas de gobierno, históricos y contemporáneos.

La primera pregunta que se hace la estructuración conceptual de la investigación es la de *cómo es ejercido el Poder político*, considerado éste como el fundamento de todas las organizaciones políticas. *El Poder político, en su ejercicio, es, por tanto, el punto de partida de la investigación tipológica valorativa de las formas de gobierno.*

Esto nos obliga a una breve digresión aclaratoria: la investigación de Loewenstein no se basa, voluntariamente, en una declarada y unitaria teoría política de naturaleza especulativa o metafísica. Por el contrario, su estudio pretende contribuir a la comprensión de la *realidad del proceso político*. La estructura conceptual que arranca de una definición y tipificación del Poder político está al servicio de la comprensión del proceso político real. La realidad del proceso político es precisamente la que permite agrupar y valorar las formas de gobierno y los sistemas políticos subyacentes de un modo realista y esencial (2).

La importancia de la Constitución dentro del proceso del Poder político es, por tanto, una premisa teórica que ha de ir demostrándose empíricamente con el material y los métodos de la ciencia política y el Derecho constitucional comparado (3).

Para ello se ha de partir de la radical *historicidad* de toda teoría sobre la Constitución, que en cada caso es fruto de su época y nada más. Así, la obra de Jellinek, por ejemplo, coge la experiencia de las sociedades estatales europeas de finales del siglo XIX y las considera como universales. Sin embargo, el centro de poder internacional se ha trasladado hoy a otros Continentes al tiempo que se trasladaba la misma experiencia constitucional.

Asimismo una teoría de la Constitución limitada a lo jurídico positivo sería hoy un vacío esqueleto normativo. En Jellinek no podían transparentarse fenómenos que hoy se hallan en el centro de la gestión estatal (grupos pluralistas extranormativos, partidos políticos, grupos de presión, un nuevo Poder —desbordante— del Estado, una nueva actitud del ciudadano frente a él).

Si para Jellinek el Estado constitucional era el de las Monarquías constitucionales del siglo XIX, para Loewenstein el Estado constitucional moderno corresponde a una forma de gobierno de democracia constitucional, sometida a una dinámica del Poder, propia de la nueva tecnología, en una sociedad

(2) KARL LOEWENSTEIN: *Political Power and the Governmental Process*, preacio: páginas VII-VIII.

(3) *Verfassungslehre*. Vorwort, pág. IV.

de masas, y constantemente desafiada por el renacimiento de fenómenos autocráticos (4).

El relativismo de Loewenstein se concreta en varios supuestos contundentes. No existe una teoría de la Constitución eternamente válida, porque es imposible que se dé un Estado eternamente válido. «Cada generación puede tan sólo —dice— dar una interpretación general de lo que ella misma ha experimentado» (5).

«Una teoría de la Constitución en la actualidad, en los comienzos de la Era atómica, no quedará menos anticuada, probablemente, el año 2000 que a nuestros ojos un intento de ese tipo emprendido a principios del siglo XIX» (6).

El historicismo de Loewenstein se presenta a menudo como un existencialismo. Sin embargo, hay en él una exigencia ontológica. Es preciso saber qué es una Constitución, una vez sabido que la existencia constitucional es una existencia histórica porque se desarrolla en el tiempo y porque el tiempo la nutre de contenido diverso.

En cuanto la investigación de Loewenstein apunta más que a una teoría abstracta de la esencia de la Constitución a la dinámica real y a la práctica de hecho de las Constituciones del Estado moderno en su desarrollo histórico, una *Verfassungslehre* sólo puede pretender, por tanto, exponer sistemáticamente, desde un punto de vista unitario y ordenador, la esencia de la Constitución y la posición del orden constitucional en la dinámica del proceso político desde un cuadro empírico comparativo (7).

El proceso político es la realidad de la Constitución. La Constitución real es el proceso político real. Pero éste tiene una dinámica que no concuerda a menudo con los principios normativos. La Constitución entonces se define por la relación existente entre ella y dicha dinámica. La Constitución será lo que resulte de tal relación. El cuadro empírico comparativo suministrará datos para elaborar una tipología que, a su vez, sirva para distinguir y valorar las formas y sistemas políticos.

(4) *Verfassungslehre*, pág. V.

(5) *Ibid.*

(6) *Ibid.*

(7) La posibilidad de una *Verfassungslehre* escapa a la *Political Science* americana. El *comparative government* tan sólo suministra un análisis comparativo del papel que juega la Constitución en los distintos sistemas y formas políticas, pero la tarea de captar la esencia y significación de la Constitución en el marco de un orden sistemático y unitario no se da en la ciencia anglosajona, para la que sólo existe la *Political Theory*, que estudia la historia de las teorías sobre el Estado, pero no la teoría del Estado como tal. Para la ciencia americana no significaría nada una *Constitutional Theory* o una *Theory of Constitutions*.

De ahí que, según veremos más tarde, sólo pueda hablarse, según nuestro autor, de esencia o de ontología de la Constitución en sentido figurativo, porque la esencia de la Constitución no es ella misma en sí misma y por sí misma, sino ella en cuanto *fuera de sí*, enajenada a una realidad exterior que le presta significado y justificación de existir. Tal realidad exterior permite existir a la Constitución en cuanto su existencia no es otra cosa que el resultado o producto de una relación dialéctica entre la normalidad y la normatividad (para usar la terminología de Heller). La Constitución *es*, en cuanto efectiva y eficazmente normativiza la normalidad real. Su ser depende de su existir, y su existencia, de su eficacia. La eficacia es el resultado de esa relación dialéctica entre la Constitución como norma fundamental y la realidad social estatal. Por tanto, la Constitución es *fuera de sí*. Una clasificación «ontológica» de las Constituciones se fundará en el distinto grado de *eficacia*, o sea en su distinto grado de «ser» en relación con la realidad del proceso del Poder político.

Esta «aliedad» de la Constitución está muy relacionada en Loewenstein con la actitud que el autor demuestra al comienzo de su *Verfassungslehre*. Así, nos dice que «el intento humano de querer comprender el amor, la fe y el poder tiene que reducirse a comprobar y a valorar sus *manifestaciones, efectos y resultados* (8). Se podrá saber lo que estas fuerzas *hacen*, pero no se podrá captar qué *son* realmente. Cualquier definición ontológica está avocada al fracaso, ya que la capacidad de perfección humana está confinada al resultado externo.

Podemos, pues, aprehender la esencia de la Constitución por sus efectos, por su realidad efectiva, por su eficacia, ya que no tiene otra realidad. Y no la tiene porque el hombre es incapaz de ver otra, mejor dicho, porque *para* el hombre no puede haber otra. Si la Constitución tiene otro ser no nos importa, porque para el hombre, para el político o el ciudadano no hay más Constitución que la visible, la efectiva, la que realmente es.

Loewenstein moderniza, con cierta exageración tal vez, las críticas contra las construcciones lógico-formales de la dogmática jurídica. Siguiendo el magisterio decisivo de Heller, incluye a la Constitución en la realidad social y en las ciencias de la realidad y no en las del espíritu.

Pero no hay comprensión de la realidad social estatal sin un interés primordial por el fenómeno del Poder. La experiencia indica que la política es ante todo la lucha por el Poder («struggle for power»), y que el centro de interés de la ciencia política es el fenómeno del Poder. La soberanía, por ejemplo, no sería más que la racionalización jurídica del factor de poder,

(8) *Verfassungslehre*, pág. 3.

siendo éste el elemento irracional de la política. Soberano es el que está legalmente autorizado en la sociedad estatal para ejercer el Poder político, o aquel que en último término lo ejerce (9).

El Poder político, como todo poder, puede ser conocido, observado, explicado y valorado sólo en lo que respecta a sus manifestaciones y resultados. Sabemos o creemos saber lo que el Poder hace, pero no podemos definir su esencia y sustancia. El Poder, pues, no es en sí ni bueno ni malo: es un elemento neutro. Ahora bien: en cuanto tiene una dimensión psicológica, Loewenstein lo califica de irracional: un Poder irracional, sin limitaciones ni controles, es un Poder absolutamente malo, y el proceso político de ese Poder, un proceso patológico (10).

Para Loewenstein, el Poder es aquella relación socio-psicológica que se basa en un *efecto recíproco* entre los que lo detentan y ejercen y aquellos a quienes va dirigido (11).

La sociedad estatal, considerada como un todo, es un *sistema de relaciones de Poder* político, social, económico, religioso, moral, cultural o de otro tipo, siendo el Estado, históricamente, la forma preponderante dentro de la sociedad, de la organización socio-política (12).

Luego se nos aparece el Poder político en la sociedad estatal como el ejercicio de un control social efectivo de los detentadores del Poder sobre los destinatarios del mismo, entendido el control social como la función de tomar o determinar una decisión, así como la capacidad de los detentadores del Poder de obligar a los destinatarios del mismo a obedecer dicha decisión («policy making» y «policy deciding») (13).

Para analizar y comprender el papel funcional del elemento Poder en la

(9) Aparentemente, LOEWENSTEIN contradice su *telos* moralizador con la ingenua creencia en un *struggle* permanente. Recordemos el aspecto estimativo de O. H. VON GABLENTZ («Politik als Wissenschaft», en *Zeitschrift für Politik*, 1 (1), abril 1954, páginas 2-23), para el cual «no sólo se combate por el Poder, sino por la justicia cuando se hace política». Pero, en realidad, lo que hace LOEWENSTEIN es contraponer el Poder (factor irracional) a la norma constitucional (racionalización del Poder).

(10) *Verfassungslehre*, pág. 8.

(11) *Idem*, pág. 6.

(12) *Idem*, pág. 7.

(13) *Ibid.* Este es el moderno sentido de Poder en la ciencia política, por el que el «control social» se aproxima a la noción de «dominio» (HERRSCHAFT). Vid. terminología de las ciencias sociales. «Poder», en *REV. EST. POL.*, núm. 102-103, Madrid, 1958, páginas 180-188. FRIEDRICH, en *Le pouvoir*, París, 1956, págs. 35-51, traza una noción de Poder como relación, muy semejante a la de LOEWENSTEIN. La sociología americana ha intentado, por otra parte, una *Cratología*, o ciencia del Poder, con BRADY, WRIGHT MILLS, LANDIS, BARRINGTON MOORE, SPITZ y otros, de la que LOEWENSTEIN recoge el espíritu, no sin cierto escepticismo.

estructura de dominación hemos de comprobar primero que: a) El Poder no domina solamente la relación gobernantes-gobernados (Duguit), sino que también condiciona las relaciones *entre* los diferentes detentadores del Poder, si los hay. b) Existen tres grados en el desarrollo del Poder que constituyen el *proceso político*:

- 1.º Obtención del ejercicio del Poder.
- 2.º Modo de ejercicio.
- 3.º Control de tal ejercicio.

El proceso político real nos contestará a las tres preguntas correspondientes de cómo se obtiene el ejercicio del Poder por sus detentadores (problema de la legitimidad), cómo será ejercido y cómo será controlado el ejercicio del Poder político.

Para Loewenstein, el tercer grado del proceso es el más importante. Con gran realismo no se fija tanto en el origen del Poder, al que legitima un ejercicio honesto y eficaz en muchos casos, sino que se fija en el control que todo Poder debe experimentar, sea legítimo o no su origen, para que efectivamente el ejercicio sea honesto y eficaz, y de ese modo, legítimo.

Una adecuada *limitación* del ejercicio del Poder, a través de la recíproca interacción de los diferentes detentadores y de la intervención de los destinatarios, es el núcleo esencia de los Estados constitucionales (14).

La consideración de que el control limitativo supone el grado superior y sustancial del proceso del Poder político se entiende porque para Loewenstein lo que caracteriza tal proceso es el intento de establecer un equilibrio entre las diferentes fuerzas que compiten en la sociedad estatal (15).

Este principio de orden por concurrencia, propio de la filosofía social americana, surge de un contexto sociológico pluralista y se complementa con una idea del Poder esencialmente liberal.

Decíamos anteriormente que para Loewenstein el Poder incontrolado era intrínsecamente malo. Efectivamente, el Poder «encierra en sí mismo la semilla de su propia degeneración» (16). El Poder debe ser limitado mediante su distribución y su control para que no degenerare. Pero esa limitación no actúa automáticamente; el Poder no se autolimita (Jellinek), si no es por una introducción efectuada desde fuera de él.

(14) *Verfassungslehre*, págs. 7-8.

(15) *Idem*, pág. 7.

(16) *Idem*, pág. 8. «Power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely» (lord ACTON). Aquí LOEWENSTEIN parece conceder poca importancia al *telos* del Poder una vez más. Nos referimos a las finalidades que el Poder se imponga por encima de las libertades individuales. En todo caso el *telos* fundamental del Poder para nuestro autor consiste en esas libertades individuales entendidas muy restrictivamente.

La experiencia atestigua que allí donde el Poder político no se halla controlado, el Poder se corrompe y abusa de su control social. La esencia del Poder reside en su ejercicio limitado: el Poder no puede dejar de ser limitado, pues un Poder absoluto (tiranía, autocracia) traiciona el telos ideológico de la libertad.

El control político, por tanto, es cuestión central, según Loewenstein, en todos los valores e ideologías políticos. La elección entre la dualidad libertad-autoridad marca el telos de cada sociedad. En cuanto la libertad de los destinatarios del Poder queda garantizada por el control de los detentadores, una sociedad de ideología autoritaria diferirá de otra liberal en la falta de los convenientes controles limitativos del Poder.

El proceso político tiene, pues, un desarrollo que culmina en el control que del Poder se realice en el transcurso de dicho proceso. Este podrá ser comprendido mejor partiendo del *mecanismo de control del Poder*, porque, según nuestro autor, «lo que caracteriza a un sistema político y le permite diferenciarse de otro es precisamente la *existencia o ausencia de controles, su estabilidad y eficacia, su ámbito e intensidad*» (17).

II

El estudio del mecanismo de control del Poder político dentro del proceso de gobierno es, para Loewenstein, el núcleo sobre el cual debe montarse una teoría de la Constitución.

Un acto político puede considerarse como constitucionalmente eficaz cuando diversos detentadores del Poder participen y cooperen en su realización. Por el hecho de esta cooperación surge un control recíproco de los órganos. Pero la distribución de poder no se agota con el control recíproco de los órganos estatales ni el control se agota con la distribución del Poder estatal entre diversos detentadores.

Loewenstein considera que existen dos tipos de controles en razón de la acción que desarrollan: un control automático y un control discrecional.

Hay control automático por el mero hecho de existir más de un detentador de Poder. Así actúa, por ejemplo, la exigencia de confirmación senatorial para el nombramiento de un secretario de Estado por el Presidente de los Estados Unidos.

Hay control discrecional cuando el órgano en cuestión, por el hecho de su autonomía, *puede* discrecionalmente cooperar en sentido positivo o ne-

(17) *Verfassungslehre*, pág. 9.

gativo a la creación, modificación o inexistencia de un acto de voluntad estatal. Este sería el caso del veto presidencial a una ley del Congreso de los Estados Unidos.

El control automático es consecuencia de la división del Estado en órganos. El acto estatal nace del acuerdo obligado de los órganos, ya que todos participan por el hecho de existir más de uno. El acto estatal es un acto de responsabilidad compartida. Pero un órgano puede autónomamente impedir que se produzca un acto o poner en peligro su existencia (moción de censura, por ejemplo).

El control, por sí mismo, automático o discrecional, tiene como finalidad la *responsabilización política*. La exigencia institucionalizada de responsabilidad política es la técnica más eficaz para controlar a los detentadores del Poder (18).

Loewenstein clasifica los controles por su posición en el proceso del Poder político en dos grandes grupos: *controles horizontales* y *controles verticales*.

Esta terminología está tomada del Derecho constitucional norteamericano, que distingue entre la jurisdicción *de* los Estados miembros («intra-state») y la jurisdicción *entre* los Estados o *jurisdicción federal* («inter-state»). Karl Loewenstein la utiliza para hablarnos de controles horizontales *intra-órgano* y controles horizontales *inter-órganos*. Los controles horizontales operan «intra-órganos estatales» abarcando el proceso de gobierno. En cambio, los controles verticales operan *entre* la totalidad de los detentadores del Poder establecidos oficialmente, encargados de dirigir el proceso gubernamental, y entre todas las otras fuerzas socio-políticas de la sociedad estatal que pueden funcionar sobre una base *territorial pluralista o individual* (19).

Se consideran controles intra-órganos aquellas instituciones de control político que operan dentro de la organización de cada uno de los detentadores oficiales del Poder.

La despersonalización del Poder en una democracia constitucional conduce al dilema de que mientras el órgano tiene valor como tal órgano, independientemente de la persona o personas que la integran, los actos políticos son siempre actos personales. El dilema se resuelve precisamente porque el órgano es individual y pluripersonal al mismo tiempo (bicameralismo de las Asambleas, gobierno pluriministerial, etc.). El control intra-órgano se produce automáticamente por el hecho de ser varias personas las que deben producir un acto orgánico individual. El control es, en todo caso, automá-

(18) *Verfassungslehre*, pág. 48.

(19) *Idem*, págs. 167 y sigs. y págs. 295 y sigs.

tico y se produce solamente en los casos en que el órgano es pluripersonal y de número prefijado de miembros. En ese sentido, tanto el Parlamento, el Gobierno y los Tribunales tienen un número conocido de titulares personales, cosa que no ocurre con el otro detentador oficial del Poder, el electorado, cuyo número es por definición impreciso, dependiente de los partidos políticos (20).

Los controles inter-órganos son aquellas instituciones de control que funcionan entre diversos detentadores del Poder que cooperan en la gestión estatal. Estos controles se basan generalmente en su discrecionalidad. La disposición técnica, sus facultades de control, su intensidad, equilibrio o preponderancia, son todas las variantes que sirven de criterio para una tipología de las formas de gobierno, pudiéndose perfilar cuatro tipos de controles inter-órganos: 1) Asamblea sobre el Gobierno. 2) Gobierno sobre la Asamblea. 3) Tribunales sobre las Asambleas y el Gobierno. 4) Electorado sobre Asamblea, Gobierno, y en algunos casos, Tribunales (21).

Porque la eficacia de los controles inter-órganos se fundamenta remotamente en su discrecionalidad, ésta debe apoyarse en la autonomía funcional, es decir, que los órganos estatales no pueden ser presionados por intervenciones directas o indirectas extraconstitucionales por los demás órganos o por fuerzas socio-políticas que operan fuera del estricto proceso de gobierno constitucional.

El asalto de la realidad social de una sociedad cada vez más compleja y anárquica al perfecto juego de los mecanismos de gobierno tiene un aspecto históricamente positivo, y otro, modernamente, que amenaza la libertad personal.

Los controles verticales son la expresión política de un control que la misma sociedad realiza desde abajo al proceso de Poder político formalizado en los órganos estatales. La sociedad viva sigue presionando para que el Estado no conculque las libertades individuales, las distribuciones de poder territorial (federalismo) y la distribución de poder socio-económico entre los grupos de interés de una sociedad pluralista.

En un primer tiempo, las libertades individuales, el federalismo y el pluralismo socio-económico fueron y son, aún hoy en parte, poderosos controles verticales al poder del Leviatán, enraizados en la sociedad misma y portadores de una savia, más que liberal, democrática.

Las Constituciones escritas eran a menudo la encarnación de los contratos federales sobre las «alianzas eternas». El equilibrio entre las sobera-

(20) *Verfassungslehre*, pág. 170.

(21) *Idem*, pág. 189.

nías perdidas y las autonomías regionales eran una consecuencia territorial del mecanicismo liberal. Sin embargo, hoy asistimos a un declinar del federalismo, en opinión de Loewenstein, por la creciente complejidad tecnológica y económica en relación con la nueva diplomacia, que tiende a concentrar el poder de decisión económica, militar y de cualquier tipo en manos de un Poder central de perspectivas territoriales más amplias. El federalismo clásico puede ser un freno, una rémora a las imprescindibles decisiones fundamentales del Estado central, que en esta curva histórica se prepara, tal vez, para dar un gran salto cualitativo y espacial.

Contrariamente, el pluralismo de los intereses económicos y sociales de la sociedad compleja de nuestros días, al menos en las democracias capitalistas, fueron en un primer momento barreras a la burocracia estatal del Rey absoluto y progresivo campo de acceso democrático de las masas al sufragio universal y a la participación en las decisiones globales del Estado. Las decisiones políticas de los detentadores constitucionales del Poder representaban de algún modo el compromiso entre las tendencias divergentes de los intereses pluralistas de la sociedad. Pero actualmente, el gran problema de la democracia pluralista es institucionalizar constitucionalmente los poderes fácticos, regular su vida interna y su conducta pública, y esto ante todo para salvar las libertades individuales de unas disciplinas interesadas de grupo, objetivadas fuera del control de sus miembros y dominadas por unas burocracias minoritarias que como nuevos señores feudales imponen su voluntad y su poder en una sociedad cada vez más dividida y enfrentada. A mayor abundamiento, los grupos influyen, pero también se infiltran en los mecanismos del Poder público, como sabemos. En regímenes de pluripartidismo se convierten en partido y defienden sus intereses particulares en las Asambleas del bien general; en regímenes de bipartidismo suelen actuar como grupos de presión, ya que no pueden competir como partidos, y ninguno de éstos se presenta ante un electorado que debe ser amplio con propuestas de grupo de interés particular.

Actualmente los partidos políticos actúan en un casi total vacío constitucional. Se sigue manteniendo un teórico espíritu aséptico en las Cámaras, por el que los diputados siguen siendo partes alícuotas de la voluntad general, como si los partidos no existieran y no disciplinaran con auténticos mandatos imperativos la conducta de los diputados.

Los estatutos internos de los partidos se escapan a una regulación constitucional y se rigen por leyes de asociaciones que quedan reducidas en muchos casos a un simple registro. Lo mismo ocurre con las leyes electorales, que desconocen generalmente la existencia de los partidos y que no someten a éstos más que a unas reglas técnicas. Algunos intentos se han realizado en ese

sentido en los Estados Unidos, pero en general, el *laissez-faire* de los partidos es absoluto, siendo deseable una regulación estatal que asegure el orden democrático dentro de ellos y formalice su papel en el proceso político. La teórica soberanía del pueblo debe hacerse efectiva, asimismo, por una legislación constitucional de las elecciones que salve al pueblo de situaciones no democráticas creadas por las mayorías y los partidos mismos.

Otro tanto ocurre con los grupos de interés, pero con una matización diferente. En los partidos políticos son sus dirigentes los que se oponen a una regulación institucionalizada de los mismos. En cambio, cuando se trata de los grupos de interés económico o social, es el mismo Estado el que teme una institucionalización en el proceso político de un corporativismo. Los gobernantes parecen negarse a racionalizar y normativizar planeadamente el fenómeno pluralista por temor, tal vez, a las experiencias totalitarias fascistas y socialistas.

Sin embargo, como dice bellamente Loewenstein: «Frente al gobierno de los grupos privados, es el Gobierno público, el gobierno por el Estado, sólo el gobierno político que ha alcanzado el Poder por un proceso democrático, libre del control de los grupos de presión, el que puede funcionar como defensor del individuo frente a su "colectivización" por las fuerzas pluralistas. Para salvar la democracia política hay que regular la democracia pluralista» (22).

Las libertades individuales fueron el gran *telos liberal* de los inicios del constitucionalismo moderno, junto a la separación de poderes, pero en la actualidad, varios fenómenos han puesto en peligro la intagibilidad de tales libertades y su progresiva adaptación a las necesidades reales de libertad del hombre de hoy.

Para Loewenstein las libertades fundamentales deberían ser supraconstitucionales, en el sentido de que no pudieran ser derogadas en ningún caso al amparo de las limitaciones de orden legal que la mayoría de las Constituciones escritas prevén *a posteriori*. Las necesidades de seguridad estatal en una época de transformaciones violentas han limitado la libertad individual, y los ciudadanos han renunciado en muchos casos voluntariamente a su misma libertad por una mayor seguridad colectiva, fruto de una seguridad del gran benefactor del Estado.

Por otro lado, las Constituciones escritas son ya papel mojado respecto a sus pomposas declaraciones de derechos individuales, que en la práctica han sido sustituidos por necesidades sociales que la Constitución escrita no resuelve y que a menudo frena.

(22) *Verfassungslehre*, pág. 415.

La libertad política ha retrocedido por el control propagandístico y lo concentrado de su poder. Parafraseando la «ley de sir Harold MacKinder», podríamos decir que «el que domina los medios de comunicación de masas domina al electorado, quien domina a éste domina el proceso político» (23).

El ciudadano, pues, se halla preso en la tupida red de sus necesidades que le llevan a depender y enajenar su libertad entre el *Welfare State* y los poderosos grupos que le disciplinan. El hombre medio pierde su libertad a medida que la ganan los grupos pluralistas. Estos ya no controlan el Poder estatal sino que tienden a dominarlo y a hacer pasar por voluntad general lo que no es más que una voluntad de grupo, irreductible a una constitucionalización de su poder.

Las causas últimas residen, a juicio de Loewenstein, en la misma idea que se tiene de Constitución, mantenida aún en el espíritu del relativismo liberal de los comienzos del constitucionalismo moderno, que creía que la Constitución escrita (fruto ella misma del relativismo liberal) cuando se limita a establecer el mecanismo de formación de la voluntad estatal puede ser neutral frente a las realidades sociales y políticas de la dinámica del Poder, y de que el documento constitucional puede y debe acomodarse, en los marcos establecidos por él, a cualquier sistema sociopolítico (24).

Los controles verticales son en la actualidad algo más que controles, son frenos que la normalidad pone a una normatividad que debería racionalizarlos e institucionalizarlos según las nuevas circunstancias. Si esto último no se hace, parece legítimo deducir que los fundamentos mismos del control del Poder político (la participación democrática, las libertades personales, las asociaciones intermedias...) desaparecerán devorados unos por otros, con lo cual el Poder político ya no será, como algunos creen, un Poder benevolente, por encima de las querellas neofeudales y dispuesto a la nacionalización democrática del bienestar en contra de los grupos de presión, sino que, por el contrario, la cumbre del Poder político, haciéndose pasar por el Poder de toda la sociedad, y prácticamente controlado por los dirigentes de los partidos y los grupos, por los dominadores de los «media of mass communication», por los tecnócratas sin amo, etc., impondrá una nueva tiranía sutilísima a la que no podrán controlar ninguno de los órganos dispuestos constitucionalmente para ello. Estos se hallarán verdaderamente vacíos por dentro, sin contenido de poder real que ofrecer al control formal y jurídico, sin independencia funcional. La magnífica máquina, casi electrónica, de gobernar, que el buen sentido y el neoliberalismo político han creado con ayuda de las técnicas y las cien-

(23) *Verfassungslehre*, pág. 361.

(24) *Idem*, pág. 165.

cias modernas no funcionará jamás, agarrotada por estrangulamientos autocráticos.

Estas conclusiones se resumen brevemente en unas palabras patéticas de Karl Loewenstein, escritas al final de su *Verfassungslehre* e incluidas en el apartado que lleva por significativo título «Und wiederum der schatten des Leviathan» (La sombra de Leivatán de nuevo): «¿Es realmente posible abrirse paso hacia el neopaternalismo del Estado "neutral, objetivo y benevolente" cuando las realidades del proceso del Poder en nuestra sociedad tecnológica de masas lo bloquean por el hecho de que los grupos principales de interés o algunos de ellos, están tan profundamente enraizados en los detentadores del Poder que no pueden ser expulsados por medios pacíficos?» (25).

Las conclusiones a las que llega Loewenstein tras este recorrido realista de la dinámica del Poder político en la sociedad occidental son sumariamente las siguientes:

1.ª La Constitución escrita, como instrumento primario para el control del Poder político no ofrece ya garantía absoluta para distribuir y limitar un poder desbordante de las libres fuerzas sociales de una sociedad dividida, por ello ha dejado también de ser una protección frente al retorno de fenómenos autocráticos.

2.ª Los ciudadanos se han alejado de las instituciones constitucionales. Los procedimientos, legales o no, pero dentro del espíritu de la Constitución, han sido sustituidos ampliamente por la dinámica extraconstitucional de los poderes de hecho, a los que están unidas íntimamente la vida y el destino personal de cada ciudadano, pero que inmolan tales vida y destino en aras del interés parcial y al amparo de la anarquía constitucional que los envuelve.

3.ª La solución obligada es el acercamiento del pueblo al espíritu constitucional mediante una educación de la «conciencia o sentimiento constitucional» y un acercamiento de la Constitución al pueblo mediante reformas que la modernicen radicalmente y que la permitan subsumir normativizándola, la realidad del proceso del Poder políticosocial. La Constitución ideal, limitadora del Poder y promotora de una total participación democrática en el mismo, relacionada dialécticamente con la realidad social, tan sólo sería alcanzable por un enorme esfuerzo político que rebasa las posibilidades de un estudioso de ciencia política, pero éste tiene la obligación de recordar que en el origen de muchos errores políticos de las democracias constitucionales se instala una incorrecta comprensión de lo que es realmente una Constitución, de lo que debe ser en las cambiantes circunstancias de una época de transición o de revolución, una Constitución (26).

(25) *Verfassungslehre*, pág. 415.

(26) *Idem*, págs. 162 y sigs.

Se precisa, pues, por todas las razones aducidas en las páginas que preceden, una idea de la Constitución que pueda asumir la nueva realidad y que se nutra de ella. Hace falta una noción de Constitución que no solamente ponga orden conceptual en el mapa universal del constitucionalismo moderno, sino que cumpla la tarea científica y ética al tiempo de clasificar en una tipología realista las Constituciones teóricas y reales, según unos criterios de eficacia normativa y en razón de un *telos* de libertad personal y colectiva, de participación democrática en el Poder, de control de los gobernantes, de desmascaramientos de las falsas Constituciones que ocultan fenómenos de Poder concentrado y de autocracia.

III

Según Loewenstein, los elementos materiales de una auténtica Constitución (según el *telos* funcional limitativo que la caracteriza), son los siguientes:

1.º *División del Poder*, o sea diferenciación de las diversas funciones estatales y su asignación a diferentes órganos estatales para evitar la concentración del Poder en manos de uno solo (autocracia).

2.º *Cooperación y limitación entre los órganos*, es decir, planeación con anterioridad de un mecanismo que establezca la cooperación de los diversos detentadores. Los dispositivos e instituciones en forma de frenos y contrapesos (*checks and balances*) significan una distribución y, por tanto, una limitación.

3.º *Arbitraje y solución de puntos muertos*, que significa igualmente la creación de un mecanismo que evite los «bloqueos» (*deadlocks*) respectivos, evitando así que un solo órgano resuelva el *impasse* sometiendo el proceso de gobierno a una dirección autocrática. La ideología democrática asigna, como sabemos, al electorado soberano el título de árbitro supremo en los conflictos de este tipo.

4.º *Técnicas de reforma*, que permitan la adaptación pacífica del orden fundamental a las cambiantes condiciones sociales y políticas (método racional de la reforma constitucional) para evitar el recurso a la ilegalidad, a la violencia y a la revolución.

5.º *Derechos individuales*, o sea reconocimiento expreso de ciertas esferas de autodeterminación personal (derechos individuales y libertades fundamentales) y su protección frente al Poder (27).

Loewenstein reduce el contenido sustancial de una verdadera Constitu-

(27) *Verfassungslehre*, pág. 131.

ción a estos elementos materiales, lo que se podría calificar, paradójicamente si se quiere, Constitución *espiritual*. El espíritu de la Constitución es el que debe normativizar el proceso real del Poder a través de un sistema de normas que pueden estar escritas o no, hallarse contenidas en un documento formal o en leyes fundamentales y, en pura teoría, contenidas también en leyes ordinarias que tuvieran el *telos* constitucional de regular el proceso gubernamental en el espíritu referido.

Así, Loewenstein nos da una segunda definición normativizadora de Constitución, en la que desaparece la distinción entre Constitución formal y Constitución material dentro del concepto espiritual apuntado. *La Constitución es un sistema de normas establecidas o de reglas convencionales que regulan las relaciones entre los detentadores y los destinatarios del Poder, así como la respectiva interacción de los diferentes detentadores del Poder en la formación de la voluntad estatal* (28).

Cuando se dice «sistema de normas establecidas o de reglas convencionales» hay que incluir, según Loewenstein, una dimensión en profundidad que podría descubrirse por un estudio de las *national mores*. En efecto, las reglas constitucionales pueden surgir en muchos casos de las costumbres y de la conciencia nacionales porque, de algún modo, se hallan ya profundamente enraizadas en ellas y no necesitan de formalización expresa. Aquí se retoma la vieja distinción entre Constitución material y formal, no para distinguir un texto escrito de la misma organización política o de la *politeia* aristotélica, sino para constituir un concepto unitario de Constitución espiritual y real al mismo tiempo, un concepto «ontológico» o sustancial. La Constitución «ontológica» de la sociedad estatal sería la *totalidad de principios y normas fundamentales que regulan el proceso del Poder político* (29).

Los principios constitucionales se concretan en ciertas convicciones comúnmente compartidas y en ciertas formas de conducta reconocidas que vienen a coincidir con la *politeia* propia de un pueblo. Pero estas convicciones y conductas deben responder concretamente al *telos* espiritual de la Constitución, como instrumento fundamental de limitación del Poder político, mediante su racionalización y normativización y a través de un sistema de normas fijas e institucionalizadas. La conciencia objetiva de que ese tipo de Constitución existe, y de que uno se adhiere a ella voluntaria y responsablemente, constituye el núcleo del llamado por Loewenstein *sentimiento constitucional*, o elemento subjetivo de la Constitución.

Vemos, por tanto, que existe ya un concepto unitario y sustancial de Cons-

(28) *Verfassungslehre*, pág. 67.

(29) *Idem*, pág. 128.

titudin, que rebasa la distinción entre Constitución escrita y no escrita, entre Constitución material y formal, para encontrarnos con una Constitución *material y espiritual*, con una Constitución *real*, que reúne y anuda los elementos objetivos de la normatividad teleológica y los subjetivos de la conciencia constitucional.

Pero esta Constitución, esta nueva *politeia* cargada de sentido demoliberal no es toda la realidad. La sociedad como tal es el soporte de la Constitución, no es ella la Constitución pero la Constitución es su reflejo. Así nos dirá Loewenstein, recogiendo la herencia de Max Weber, que tanto le ha influido, pero moderándola hellerianamente, que «la Constitución del Estado demoliberal de estructura pluralista no puede ser más que un *compromiso* representativo de la situación de equilibrio temporal entre las fuerzas sociales que participan en su nacimiento. tal como están «representadas» en los partidos políticos.

Los grupos que participan en el acto de creación constitucional se esfuerzan por conseguir un equilibrio que suponga el máximo acercamiento entre la normalidad y normatividad. La Constitución supone un orden previo a la normalización normativa. Ese orden es la estructura social en movimiento. En cuanto esta estructura social se integra en el proceso político y, mediante la mutación constitucional, altera y adecua al sistema de normas la realidad social, se introduce un nuevo elemento —el sociológico— en la Constitución real, completándola.

Efectivamente, toda reforma constitucional es, en sentido formal, una técnica para modificar el texto constitucional según una enmienda (reforma en sentido material) que la realidad impone al texto. Pero en la práctica el texto suele hallarse alejado ya de la realidad por las mutaciones constitucionales, que son, en el fondo, mutaciones sociales que afectan a la Constitución. Las mutaciones referidas transforman la realidad de la configuración del Poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que la transformación quede actualizada en el documento constitucional.

Las mutaciones constitucionales están garantizadas (es decir, se logra que la mutación social sea también mutación en la Constitución *real*) a través del Derecho constitucional no escrito reflejado en la conducta de hecho de los órganos estatales (convenciones inglesas). La realidad constitucional modificada se acepta con flexibilidad en forma de convención (o sea, en forma de conducta de los órganos estatales superiores basada en un ejercicio de hecho —precedentes— y que es considerada en general como obligatoria, tanto para gobernantes como para gobernados: tienen la misma realidad constitucional que si estuvieran expresadas en un documento. *Automáticamente* la Constitución se reforma.

La Constitución *ideal* sería aquel orden normativo conformado del proceso político según el cual todos los desarrollos futuros de la comunidad politicosocial en todos sus aspectos pudiesen ser previstos, de modo que no fuera necesario un cambio de las normas conformadoras. Pero este tipo de Constitución es ideal porque no responde a la realidad constitucional, porque no tiene nada que ver con la esencia de la Constitución, que es cinética, en movimiento constante al ritmo de los compromisos que la engendran diariamente.

Otra consecuencia, no secundaria, del impacto de la realidad social en las Constituciones, es su localización en zonas sociales marcadas por un distinto grado de desarrollo económico, cultural y político: desarrollo histórico, en suma.

Loewenstein apunta aquí inteligentemente a la diferente situación histórica de los pueblos, que hace diferente su situación constitucional. Si, en el fondo, el *telos* constitucional está íntimamente ligado a un proceso histórico de racionalización del Poder político y a una subyacente evolución de la estructura socioeconómica, que engendra nuevas fuerzas historicopolíticas con finalidades transformadoras muy concretas, es normal que a situaciones diversas en la geografía política de tal proceso histórico correspondan diversas situaciones constitucionales. Este fenómeno produce diversos efectos.

Por su parte, el tránsito histórico entre regímenes autocráticos (que solían corresponder en el pasado a formas de gobierno absoluto y a sociedades primitivas o en trance de homogeneización política) y regímenes liberales y, posteriormente, democráticos, se produce en una serie de países en la actualidad, con características propias y en virtud de objetivos politicosociales divergentes. Un claro ejemplo nos lo brindan los países del llamado Tercer mundo.

Por otra, el enfrentamiento de los bloques antagónicos, el peculiar reto del mundo socialista y el neautoritarismo de los pueblos que han de defender unas conquistas revolucionarias, permiten una proliferación de fenómenos autocráticos sin fronteras, ya que igualmente los hallamos en las democracias populares que en las liberales, que en los países recientemente descolonizados.

Todo ello trae de la mano, aparte de una inevitable politización constitucional (insistencia en el contenido teleológico del Estado), una radical dificultad para elaborar una teoría de la Constitución de alcance universal.

Ahora bien, si dicha teoría general no es posible, sí lo es, por el contrario, y precisamente en méritos de tan irreductible variedad constitucional, elaborar una teoría de la Constitución basada en un contraste revelador entre los textos normativos fundamentales y la realidad del proceso del Poder político en cada país.

Una división arbitraria entre constitucionalismo y autocracia pecaría, cuando menos, de simplista, ya que lo corriente es encontrarnos con unas configuraciones intermedias, tanto en el proceso histórico de tránsito entre formas de

gobierno absolutistas y democráticas liberales como en el presente. Los rasgos significativos de un sistema y de otro nos vienen dados por unos principios ideológicos, conocidos y refrendados por la comprobación empírica.

Esta comprobación realista y comparativa nos permitirá una clasificación de las Constituciones en razón de su eficacia normativa. A su vez, dicha clasificación en razón de la *eficacia* constitucional nos permitirá ahondar todavía más en la esencia de la Constitución, que no es tan sólo la Constitución *real* sino la Constitución *existencial*, para la cual la existencia es la más profunda esencia, el auténtico *ser*. Esta ontología pragmática define el ser de la Constitución hasta el punto de que, teóricamente, la ineficacia total de una Constitución supone su inexistencia, implica su no-ser, la *nada constitucional*.

La naturaleza de la Constitución es funcional e instrumental. Por esta simple razón, la esencia y el contenido real de una Constitución no reside ni en su «esencia» ni en su «contenido», es decir, no reside en ella misma, en los elementos que la integran y que hemos estudiado anteriormente. Todos estos elementos, imprescindibles y valiosísimos, son fundamentales para comprender la «aparición corpórea» de la Constitución, pero Loewenstein pretende ir más allá. La esencia real de la Constitución es su eficacia, su realidad para los demás, su existencia para los demás, su real y eficaz existencia.

La eficacia de la Constitución proviene de su capacidad de normativizar la realidad. No basta que sea la Constitución un conjunto de normas. Es preciso que dichas normas normativicen realmente. La eficacia dependerá, por tanto, del instrumento constitucional, pero también de la realidad que ha de ser constitucionalizada.

El grado de eficacia vendrá dado por el grado de adecuación del texto normativo (escrito o no en un documento formal) a la realidad del proceso del Poder y, sobre todo, por el grado de adaptación de éste a la norma. No se trata tanto de una adecuación literaria como normativa.

Ahora bien, si lo que realmente cuenta es la eficacia, el verdadero ser de la Constitución desborda, no cabe duda, a la Constitución escrita, y se instala en la relación dialéctica normalidad-normatividad. Si el texto escrito es una codificación de normas, en parte inservibles o incumplidas, no por esto nos hallamos ante una inexistente Constitución, porque pueden muy bien los usos convencionales, apoyados por la conciencia constitucional que salvaguarda al *telos* limitador, ser canales eficaces de normativización del proceso de Poder.

Para que esto ocurra, la Constitución ha de representar una realidad viviente y, más en concreto, la Constitución escrita ha de vivir y ha de vivirse como una realidad. Así escribe Loewenstein: «Las Constituciones representan una realidad viviente en el sentido de que la lucha por el Poder político se produce verdaderamente en el marco que ofrecen a los ciudadanos o bien los

textos no son más que instrumentos en manos de la clase o clases dirigentes, utilizados para imposibilitar el reparto del Poder entre el conjunto de fuerzas economicosociales de la comunidad» (30).

Esta clara introducción del factor sociológico *clase*, entendida ésta, no parece, no tanto en el sentido acuñado por el marxismo como en el de *élite*, nos permite captar otra dimensión del ser real de las Constituciones: ¿Son las Constituciones escritas aptas para satisfacer las necesidades y aspiraciones de los pueblos a los que rigen? (31).

El *telos* limitativo liberal vuelve a unirse ahora con el *telos* de la sociedad del bienestar, versión material de la democracia (la versión espiritual es la participación).

Una vez más el estudio lógico de las Constituciones (el *Constitutional analysis* y *Constitutionology* de Thomas Reed Powell) como un sistema de lógica integral y casi teológica, resulta insuficiente al no fijarse en las influencias sociales y en las fuerzas políticas.

Loewenstein relativiza más aún el alcance eficaz de la Constitución, sin temor a caer en una politización que desnudara de fuerza normativa superior al sistema de normas y principios: «Una Constitución tiene todas las posibilidades de funcionar correctamente mientras la lucha por el Poder se limite a los diferentes grupos de una misma clase social, las disposiciones constitucionales se tensan y a menudo se dislocan cuando no permiten actualizar las ambiciones políticas de una clase excluida hasta aquel momento del Poder (32).

Puede parecer que nuestro autor somete las Constituciones a la lucha de clases. No se trata, en puridad, de eso, aunque la influencia marxista en Loewenstein es innegable. Se trata simplemente de reconocer los límites sociales del compromiso de fuerzas que concurren en la expresión constitucional, lo cual puede comprobarse empírica e históricamente. El paso del constitucionalismo liberal al democrático supuso sustancialmente una aceptación del carácter clasista del primer constitucionalismo.

Ahora se trata de fijar los límites de la eficacia constitucional. Para Loewenstein está claro que estos límites son sociales en sentido amplio, es decir, que abarcan desde las clases sociales, allí donde se den con nítida influencia en el proceso político, hasta los países con un determinado desarrollo económico y social.

Las Constituciones son eficaces *dentro* de ciertos supuestos, pudiendo darse el caso de que las Constituciones sean totalmente ineficaces allí donde los

(30) LOEWENSTEIN: *Reflexions sur la valeur des Constitutions*, op. cit., pág. 7.

(31) Idem, pág. 10.

(32) Idem, pág. 12.

supuestos no se den. Nos hallamos, entonces, con la posibilidad de una Constitución escrita, mera hoja de papel, que, o bien enmascara el proceso real del Poder o bien es la transcripción fiel de dicho proceso, el cual no es, en el sentido que da Loewenstein al término, constitucional.

La falsa identidad de los mecanismos funcionales, o sea la Constitución en primer término, subraya la necesidad de una clasificación correcta de las Constituciones escritas, ya que las clasificaciones tradicionales han resultado insuficientes por varios motivos: a) Por no tener en cuenta los factores extraconstitucionales del moderno proceso del Poder, que altera sustancialmente los textos constitucionales. b) Por no tener en cuenta las distintas fases de desarrollo en que se encuentran los distintos países. c) Por creer que pueden ser clasificadas las Constituciones por una serie de elementos, más o menos sustanciales o marginales que, sin embargo, no nos informan sobre el grado de existencia real de la Constitución en un país dado, única clave para conocer su forma real de gobierno y su pertenencia a un sistema político, constitucional o autocrático.

Un régimen autocrático puede ocultarse tras una Constitución escrita. Este es el hecho. Como lo es el que, dentro de un régimen básicamente constitucional democrático surjan fenómenos autocráticos en el proceso real del Poder. Antes de proceder a un análisis comparativo que permita una nueva tipología basada en la eficacia, habrá que recordar la vinculante relación entre norma y realidad social, especialmente en su aspecto subjetivo o conciencia constitucional.

Una Constitución escrita, aunque tenga un carácter constituyente para la sociedad, no funciona por sí misma, una vez adoptada, sino que es lo que detentadores y destinatarios del Poder hacen de ella en la práctica. Para que una Constitución sea viva debe ser vivida efectivamente por todos. Por ejemplo, la tradición autocrática, que se le supone a un país que se constitucionaliza tras un largo período de absolutismo, debe haberse perdido; ahora bien, no siempre esto es posible en el fenómeno histórico de este tipo de tránsito.

Para que la Constitución sea viva no basta con que sea válida jurídicamente, sino que tiene que ser observada lealmente por todos hasta integrarse en la sociedad estatal y ésta en ella. No hay Constitución sin una simbiosis entre Constitución y sociedad.

Sólo en este último caso cabe hablar de Constituciones *normativas*. Las normas constitucionales dominan el proceso político o, a la inversa, el proceso político se adapta a las normas y se somete a ellas. Se trata, como dice Loewenstein, «de un traje que cae bien y que se lleva» (33).

(33) *Verfassungslehre*, pág. 152.

Pero el carácter normativo no es un hecho dado y sobreentendido. En cada caso hay que confirmarlo con la práctica. Muy a menudo la dinámica del proceso político no se adapta a las normas constitucionales, cosa que no hay que confundir, como sabemos, con una práctica constitucional diferente del texto. La Constitución es *nominal* desde el momento en que se dan unos supuestos sociales y económicos que operan contra la concordancia absoluta entre las normas constitucionales y las exigencias del proceso del poder. La situación de hecho impide la completa integración de normas y vida política.

Esta situación de nominalismo es transitoria por sí misma. Las Constituciones nominales pueden acabar siendo normativas en cuanto dominen eficazmente el proceso del Poder. Lo que ocurre es que se trata de unas Constituciones surgidas prematuramente de una situación autocrática. Para seguir con la metáfora empleada por Loewenstein, la Constitución es un traje que ha de esperar a que el cuerpo se amolde (34).

Ahora bien, puede ocurrir que la Constitución se aplique plenamente, que pueda ser, por tanto, calificada de normativa, pero que su realidad no sea otra cosa que la formalización de una situación existente en el orden político. Tal situación, desde el punto de vista de Loewenstein, se caracteriza por una peculiar dimensión finalista: el mantenimiento en el Poder de sus detentadores, control por parte de éstos de los resortes del Poder político. En este caso la Constitución cumple expresamente la función de beneficiar exclusivamente a los gobernantes. El aparato coactivo del Estado, del que forma parte primordial la Constitución, sirve para dominar sin limitación alguna. La autocracia se instala al amparo de un falso constitucionalismo, ya sea el autócrata una persona física, una Junta, una Asamblea o un Partido.

La normatividad no es ya una limitación constitucional sino un instrumento de coacción sobre los ciudadanos que estabiliza la intervención de los gobernantes. Los instrumentos constitucionales fortalecen la autocracia. El referéndum, los plebiscitos, el Partido y las mismas Asambleas son formas democráticas previstas por la Constitución que permiten a los autócratas manifestarse aparentemente como otra cosa, fortaleciendo así su poder desnudo con la creencia en una legitimidad constitucional y democrática. Nos encontramos, pues, ante un constitucionalismo *semántico* (35).

Evidentemente, esta clasificación no puede hacerse a partir sólo de la Constitución escrita. Esta no puede darnos la clave real de la existencia de la Constitución real. En efecto:

- a) Las Constituciones escritas suelen guardar silencio sobre algunos de

(34) *Verfassungslehre*, págs. 152-153.

(35) *Idem*, pág. 152.

los aspectos más importantes del proceso del Poder (sistemas electorales, Partidos, grupos de presión, etc.).

b) Las Constituciones nominales y semánticas se presentan siempre como normativas por definición, y hay que adentrarse en cada caso concreto en la realidad del proceso del Poder.

c) La equívoca similitud de las instituciones y técnicas de dominio impide precisar claramente en cada caso qué Constitución es nominal, semántica o normativa.

La clasificación citada debe completarse con otra clasificación espacial, que sitúe para cada régimen político nacional la tipología de la eficacia constitucional.

Para Loewenstein las Constituciones normativas corresponden a los países occidentales con larga tradición constitucional y un elevado grado de homogeneidad social y desarrollo económico. Las Constituciones nominales coincidirían con países de orden social colonial o feudal-agrario o que intentan salir de él (países del Tercer mundo). Las Constituciones semánticas no tienen campo específico: *pueden surgir por doquier* aunque pueden, por otra parte, dejar de ser Constituciones semánticas —al menos subjetivamente— si para sus gobernados el proceso del Poder político real ha llegado a institucionalizarse en la conciencia personal (36).

Esta posibilidad de que la Constitución semántica surja por doquier, sin necesidad de una vinculación expresa a una realidad social determinada, permite, a nuestro juicio, una doble crítica del pensamiento de Karl Loewenstein.

Por una parte, la Constitución semántica es el único tipo de Constitución con validez universal, por cuanto no depende su eficacia de unas estructuras globales, sociales y económicas y no se trata de un fenómeno histórico determinado, ya que en *cualquier momento* puede producirse. En este sentido, la Constitución semántica se produce por una situación finalista y esta situación es así entendida desde unos supuestos ideológicos.

Recordemos que lo característico de la Constitución semántica no es tanto su inadecuación al proceso del Poder (la Constitución semántica es una Constitución normativa) como su carácter de disfraz, consciente o inconsciente, aprovechado o alentado, según los casos, por los gobernantes y, en general, por los detentadores del Poder político. Ahora bien, los criterios que utiliza Loewenstein para asignar el calificativo de semántica a las Constituciones autocráticas de los regímenes totalitarios o autoritarios son claramente ideológicos.

(36) *Verfassungslehre*, págs. 154 y sigs.

Para Loewenstein, en los mencionados regímenes el *telos* limitativo liberal no se cumple. Esto nos lleva de la mano al origen de la clasificación propuesta por nuestro autor.

El trío de posibilidades que Loewenstein nos ofrece respecto a la eficacia constitucional queda reducido prácticamente a dos. Las Constituciones son normativas (semánticas o no) y nominales. Nos hallamos con la dicotomía típica en el profesor alemán que es consecuencia, a su vez, de la bipolaridad subyacente de su pensamiento. El dilema autocracia-constitucionalismo engendra una clasificación dualista de la eficacia constitucional: Constituciones nominales y normativas.

Sin embargo, Loewenstein no sólo mantiene la tipología tripartita, sino que intenta justificarla con referencia a regímenes políticos concretos, diferenciados por especiales supuestos sociales en un caso (nominales) y por ideologías básicas contrapuestas en el otro (semánticas). Según esto, países como Estados Unidos, Inglaterra, Escandinavia, gozarían de unas Constituciones normativas en el pleno sentido de la palabra, dado su desarrollo social, económico y constitucional, en el que se incluye la ideología liberal. Por el contrario, países como los del campo socialista y aquellos que han sufrido o sufren regímenes de tipo fascista cuentan con unas Constituciones semánticas por servir a unos fines ideológicos autocráticos y antiliberales, sea cual fuere el grado de desarrollo alcanzado en dichos países.

Ahora bien: si hemos de creer a Loewenstein, el nominalismo de las Constituciones es un fenómeno pasajero, estrechamente vinculado a un proceso de desarrollo político. Las Constituciones nominales sería esa forma híbrida e intermedia que pretendería paliar empíricamente una exagerada dicotomía. Pero esto no hace sino confirmar nuestra idea de que, en definitiva, toda clasificación, según la eficacia constitucional, depende de los conceptos ideológicos previos utilizados por Loewenstein, y que, como hemos visto, se reducen a dos: autocracia y constitucionalismo.

De ahí que podamos pasar a un segundo plano crítico al afirmar que si el proceso de Poder en los regímenes demoliberales ha sido denunciado por Loewenstein como intrínsecamente *nominalizador* de la Constitución (cuando no *semantizante*), nada nos asegura que tales regímenes no se hallen de hecho fuera de la normatividad constitucional liberal. Si a esto se añade que las Constituciones semánticas «pueden surgir por doquier», podrá afirmarse legítimamente, como hace entre nosotros el profesor Jiménez de Parga, que «la intervención de poderes de hecho en el proceso político de todos esos países (los del mundo occidental) y en el de cualquier otro de nues-

tra hora, nos obliga a sostener que hoy no está en vigor ninguna Constitución absolutamente normativa» (37).

La radical diferenciación entre Constituciones normativas semánticas y no semánticas es fruto, como hemos visto, de una dualidad previa entre autocracia y constitucionalismo, que, a su vez, se quiere hacer coincidir con dos grandes familias ideológicas: totalitarismo y liberalismo. Sin embargo, tal supuesto contradice la universalidad del fenómeno autocrático que puede surgir en el seno mismo de regímenes democráticos con larga tradición liberal.

No cabe duda que Loewenstein ha visto perfectamente el problema y lo explica por esa tensión constante de los regímenes, asaltados periódicamente por los extremismos de todo signo. Pero ésta es una explicación que desborda el planteamiento ideológico, como muy bien sabe su autor. Las ideologías están al servicio de fuerzas sociales y políticas, creemos recordar. ¿Por qué, por ejemplo, tras una IV República demoliberal a ultranza surge el régimen degaullista en Francia? La explicación ideológica no basta. Es preciso recurrir a factores de explicación más radicales.

Loewenstein pretende escapar a un análisis sociológico de los Estados, y ya hemos apuntado las razones que expone sobre la dificultad de tal análisis. Pero su valioso intento le lleva a una especie de moralismo político, consecuencia de su creencia liberal.

Por muy noble que sea el liberalismo ideológico de Loewenstein, su dicotomía entre autocracia y constitucionalismo le lleva a reducir idealmente la primera al rango de *nada* constitucional, y por lo tanto, no hay posibilidad real de clasificación, como no sea a título negativo. La autocracia sería el cáncer del constitucionalismo, o simplemente un fenómeno patológico, una enfermedad que hay que prevenir porque, eso sí, puede afectar al régimen más sano.

En cuanto la moral pragmática de Loewenstein sitúa como máximo valor la libertad parece olvidar una teleología más honda: la de los fines del Poder. La libertad es algo muy distinto para unos regímenes y para otros, y no por ser una cuestión filosófica, como diría Georges Vedel, sino porque las condiciones del ejercicio de las libertades concretas son distintas.

El gran acierto de Loewenstein al hablarnos de un sentimiento o conciencia constitucional (*Verfassungsgefühl*), que trasciende todos los antagonismos, y que integra a gobernantes y a gobernados en el marco de un orden comunitario obligatorio (la Constitución), es también una confirmación de

(37) MANUEL JIMÉNEZ DE PARGA: *Regímenes políticos contemporáneos*, I, segunda edición, Madrid, 1962, págs. 26.

que en un mundo dividido esta conciencia constitucional sólo sería posible, tal como él la define, en un tipo de sociedad que ni siquiera en las democracias occidentales, divididas y enfrentadas como él sabe, se encuentra.

J. A. GONZÁLEZ CASANOVA

R É S U M É

Cet article contient un examen du système d'idées de Karl Loewenstein, système dont la méthodologie à comme base ce qu'on appelle communément les cadre ou structure conceptuel (Conceptual framework) et consistant à analyser les institutions et la technique politique de façon à pouvoir les soumettre à un schéma conceptuel général qui serve de critère clef pour grouper (typologie) et évaluer l'énorme variété de types ou formes de gouvernement du passé et du présent.

L'auteur étudie les caractéristiques du concept de Constitution de Loewenstein dont l'essence n'est pas elle-même, une Constitution n'étant que dans la mesure où elle traduit en normes efficaces et effectives, la vie normale réelle. Il analyse ensuite le rôle du concept de pouvoir dans le système de Loewenstein, aussi bien que les mécanismes de contrôle, noyau sur lequel toute théorie de la Constitution doit être établie.

Il étudie tout de suite après, les éléments matériels d'une Constitution (division du pouvoir, coopération et limitations des organes, arbitrage et solution des impasses, technique de révision et droits individuels) et finit en se rapportant à la classification des constitutions faite par Loewenstein, compte tenu de leur efficacité normative (normatives, nominales, sémantiques). L'auteur met fin à son article en faisant quelques considérations sur les conséquences du libéralisme idéologique de Loewenstein.

S U M M A R Y

This article is a study on Karl Loewenstein's system of ideas, whose methodology is based on what have been called conceptual framework and that consists of an analysis of political institutions and techniques, carried out in a way that they might be submitted to a general conceptual scheme and constituted as key criterion for grouping together (typology) and valuing the enormous variety of types or forms of historical and contemporary government.

The author surveys the characteristics of Loewenstein's concept of Constitution, the essence of which is not itself as such, as the Constitution is real normality inasmuch as it is effectively and efficiently normalising. He goes on to analyze the role of the concept of Power in Loewenstein's system as well as the mechanism of control, which form the centrepoint upon which a theory of Constitution should be based.

He then studies the material elements of a Constitution (division of power, cooperation and limitation of organisms, arbitration and solving of dead points, reform techniques and individual rights) and concludes by making reference to the classification of constitutions made by Loewenstein's with regard to their normative efficiency (normatives, nominals and semantics). The author finishes his article with a few comments on the consequences of Loewenstein's ideological liberalism.