

TEORIA DEL ESTADO

Hermann
Heller

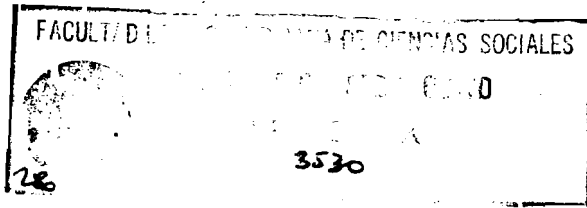


cf
e

HERMANN HELLER

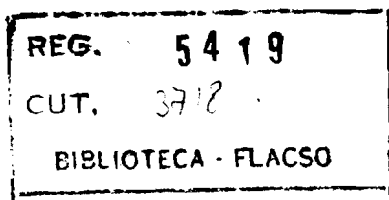
Teoría del Estado

Edición y prólogo de GERHART NIEMEYER



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición en alemán, 1934
Primera edición en español, 1942
Primera reimpresión, 1948
Segunda reimpresión, 1955
Tercera reimpresión, 1961
Cuarta reimpresión, 1963
Quinta reimpresión, 1968
Sexta reimpresión, 1971



Versión española de

Luis Tosío

La edición original de este libro fue publicada en Leiden, por A. W. Sijthoff's Uitgeversmaatschappij N. V., con el título *Staatslehre*.

Derechos reservados conforme a la ley

© 1942 Fondo de Cultura Económica
Av. de la Universidad, 975 - México 12, D. F.

Impreso y hecho en México

SUPUESTOS HISTÓRICOS DEL ESTADO ACTUAL

GIERKE: *Deutsches Genossenschaftsrecht*, 1, 1868; SCHRÖDER-V. KÜNSTBERG: *Lehrb. d. deutsch. Rechtsgeschichte*, 1922; L. M. HARTMANN: *Ein Kapitel vom spätantiken u. frühmittelalterlichen Staat*, 1913; v. BELOW: *Der deutsche Staat d. Mittelalters*, 1925; v. BELOW: *Die Ursachen d. Rezeption d. röm. Rechts in Deutschland*, 1905; KEUTGEN: *Der deutsche Staat d. Mittelalters*, 1918; WEIMANN: *Der deutsche Staat d. Mittelalters*, 1925; SPANGENBERG: *Vom Lehnsstaat zum Ständestaat*, 1912; LABAND: *Die Bedeutung d. Rezeption d. röm. Rechts f. d. deutsche Staatsrecht*, Strassburg, Rektoratsrede, 1880; v. BEZOLD-GOTHEIN-KOSER: *Staat und Gesellschaft der neuen Zeit*, 1908.

Para comprender lo que ha llegado a ser el Estado actual no es preciso, según se dijo ya (p. 44), rastrear sus "predecesores" hasta tiempos remotos, cuando no hasta la época primitiva de la humanidad. Siempre que se intentó hacer tal cosa, se desatendió, en general, aquello que a nuestro objeto principalmente interesa: la conciencia histórica de que el Estado, como nombre y como realidad, es algo, desde el punto de vista histórico, absolutamente peculiar y que, en esta su moderna individualidad, no puede ser trasladado a los tiempos pasados. Las lucubraciones especulativas sobre el origen del Estado, tan del gusto de muchos de nuestros historiadores (cf. Rachfahl, *Staat, Gesellschaft, Kultur u. Geschichte*, 1924, pp. 31 s.; Keutgen, pp. 3 ss.), muestran a lo que conducen las proyecciones retrospectivas del concepto del Estado. Eduard Meyer conduce hasta sus últimas consecuencias esa universal ampliación del concepto del Estado al concebirlo, contra lo que suele hacerse, no como algo que nace con el hombre, sino incluso como aquel grupo social "que corresponde a la horda animal y que, por su origen, es más antiguo que el género humano, cuyo desarrollo cabalmente sólo se hace posible en él y por él" (*Gesch. d. Altertums*, I, 1, 4, 1925, p. 11; sobre los Estados de animales, pp. 6-7). Es evidente que, con tan ilimitada extensión, el concepto histórico del Estado se desnaturaliza por completo y se hace de imposible utilización.

Para comprender las relaciones políticas del pasado, no hay, en último término, otro recurso que medirlas con los conceptos del pensar actual (v. Below, *Staat*, pp. 108 s.). Pero este medio, si se quiere evitar tener imágenes totalmente falsas del pasado, hay que usarlo con la máxima cautela y en la inteligencia de que nuestros conceptos políticos son inadecuados, en principio, para un pasado muy lejano.

Aun si nos limitamos al intento de concebir el Estado del presente

partiendo de sus supuestos históricos inmediatos y de confrontarlo con las formaciones políticas medievales, llamadas entonces reino o territorio, se ve en seguida que la denominación "Estado medieval" es más que cuestionable. Las valiosas correcciones de Below a las concepciones jusnaturalistas y, sobre todo, a las de Haller sobre el mundo político medieval, son acertadas en todos sus puntos. Es patente el hecho de que durante medio milenio, en la Edad Media, no existió el Estado en el sentido de una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actuara de modo continuo con medios de poder propios, y claramente delimitada en lo personal y territorial.

Los historiadores suelen considerar al "Estado estamental" de la Edad Media, siguiendo a Gierke, como un Estado dualista (Spangenberg, p. 36, A. 1). Utilizan para ello como criterio el monismo de poder del actual Estado; pero, si tal se hace, la división del poder político en la Edad Media no era, ciertamente, dualista sino más bien pluralista o, mejor, como dice Hegel, una "poliarquía" (*Obras*, IX, p. 403). Casi todas las funciones que el Estado moderno reclama para sí hallábanse entonces repartidas entre los más diversos depositarios: la Iglesia, el noble propietario de tierras, los caballeros, las ciudades y otros privilegiados. Mediante el enfeudamiento, la hipoteca o la concesión de inmunidades el poder central se vio privado, poco a poco, de casi todos los derechos de superioridad, siendo trasladados a otros depositarios que, según nuestro punto de vista, tenían carácter privado. Al soberano monárquico del Estado feudal le vienen a quedar finalmente sólo muy pocos derechos inmediatos de dominación. En lo sustancial, no cabe ya prescindir de los servicios de los poderes locales, ampliamente autónomos, que han sometido a su autoridad a todos los habitantes del territorio sustrayéndoles a las órdenes inmediatas del poder central. La misma jurisdicción, que estamos acostumbrados a considerar como la función más privativa del poder estatal, había pasado en gran parte a "manos privadas" (Below, *Staat*, p. 244).

Los reinos y territorios de la Edad Media eran, tanto en lo interior como en lo exterior, unidades de poder político, por decirlo así, sólo intermitentemente e incluso, durante siglos, sólo excepcionalmente. El "Estado" de entonces "no podía mantener su ordenación de modo ininterrumpido, sino sólo temporalmente, interviniendo de vez en cuando para eliminar la perturbación del orden estatal que se deseaba mantener" (Hartmann, p. 16). Su poder estaba limitado, en lo interno, por los numerosos depositarios de poder feudales, corporativos y municipales y, en lo exterior, por la Iglesia y el Emperador.

En la Antigüedad, Estado e Iglesia, grupo político y grupo cultural, habían constituido una unidad inseparable; cada "polis" tenía sus pro-

pios dioses. Con el monoteísmo judeo-cristiano se formó una Iglesia universal, independiente de las fronteras políticas, que sustrajo buena parte de la vida personal y pública a la dominación del grupo político, lo que, hasta el presente, continúa sin pertenecerle. Pero, en la Edad Media, la Iglesia reclamó una obediencia, aunque extraestatal, política, de todos los hombres, incluso de los que ejercían poder político, obligando a ella, en muchos casos, por eficaces medios coactivos espirituales y aun físicos. De esta suerte, la Iglesia limitaba el poder político medieval no sólo exteriormente sino, de modo aún más intenso, en lo interno, indirectamente, valiéndose del clero. El hecho de que la Iglesia representara durante siglos la única organización monista de autoridad, en un mundo en que el poder estaba disgregado a la manera feudal, no fue la causa menos poderosa de su supremacía. El punto culminante, y a la vez el comienzo de la quiebra de la supremacía papal lo constituyen la bula *Unam sanctam*, de Bonifacio VIII (1302) y la negación de obediencia por parte de Felipe de Francia, que tuvo lugar al año siguiente. La Reforma trajo como consecuencia la emancipación definitiva y total del poder del Estado respecto a la Iglesia, incluso en los Estados católicos.

En los tiempos medievales fue también desconocida la idea de una pluralidad de Estados soberanos coexistiendo con una igual consideración jurídica. Todas las formaciones políticas de Europa se consideran más bien como subordinadas al Emperador, pretensión que no fue sólo teórica en la Edad Media, y que aun a principios de la Moderna dio lugar a la fundación y reorganización, respectivamente, de los tribunales imperiales en Wetzlar y Viena.

Sin embargo, los señoríos feudales de nobles, caballeros y eclesiásticos, y más tarde también las ciudades, supieron oponerse en forma mucho más eficaz al nacimiento de una organización política firme y de un poder estatal independiente. Ya en la época merovingia había aparecido la tendencia a la privatización del poder estatal, al hacerse hereditario el oficio de conde y, con él, el poder de juzgar. Y con la disolución del imperio carolingio se instaura en el continente una feudalización, casi total, de los oficios reales. El resultado final de todo ello es un conglomerado de numerosas unidades de dominación grandes, pequeñas y minúsculas, conexas entre sí, las más de las veces contractualmente, por el flojo vínculo feudal. La idea del contrato político del Derecho Natural racional, de más adelante, tiene aquí su fuerte raíz, absolutamente germánica. No hay duda que todo alemán ha pertenecido siempre a un grupo forzoso (*Below, Staat*, p. 243). Pero eso sólo significa, refiriéndonos a aquellos tiempos, que, en el "Estado" feudalizado, cada una de sus baronías formaba un "Estado aparte" (*Keutgen*, p. 14). El Estado feudal no conoció una relación

de súbdito de carácter unitario, ni un orden jurídico unitario, ni un poder estatal unitario, en el sentido en que nosotros lo entendemos. Los tribunales de las cortes de los señores territoriales, la justicia exenta del clero, los tribunales del pueblo, los tribunales municipales y el tribunal real dictan sus sentencias con una independencia casi absoluta unos de otros y según sus propias representaciones jurídicas.

Es verdad que el Estado estamental supera esa disgregación del poder, reuniendo a los depositarios estamentales de éste en corporaciones, los estamentos, pero lo hace sólo con el fin de oponerlos al príncipe como enemigo más temible. Como todos los grandes cambios políticos, se remonta éste también a una revolución social que tuvo lugar en el siglo XIII. En lugar del antiguo noble hereditario, en esta época desaparecido ya en buena parte, aparecen los nuevos estamentos profesionales: el estamento de los caballeros que surge de los feudatarios no libres y que recoge partes de la antigua nobleza, y la burguesía de las ciudades que gana poder a causa de la aparición de la economía monetaria y crediticia. En lo sucesivo las funciones políticas y los derechos de mando se transmiten por herencia con la tierra o se enajenan aparte. De este modo, los caballeros y las ciudades tienen la posibilidad de adquirir ventajas de carácter público, cargos y derechos, de la mayoría de los príncipes cargados de deudas. Pero, sobre todo, los nuevos estamentos privan a los príncipes de la base económica de su poder al arrebatárselos, casi por completo, desde finales del siglo XIII, la facultad impositiva (Spangenberg, pp. 46 ss., 86). En el siglo XIV las uniones estamentales se convierten en los grupos internacionales de intereses del clero, de los caballeros y de los burgueses, que rompen en todas partes el carácter político cerrado de los territorios.

Complétase así el dualismo del "Estado" estamental, compuesto de dos a más organizaciones de poder independientes entre sí. Apenas hay un solo concepto de la moderna vida estatal que se acomode a tal formación. Ambas partes, príncipe y estamentos, afirman tener el mejor derecho; ambas disponen de un completo aparato propio de poder: funcionarios, tribunales, finanzas propias, e incluso ejército y representación diplomática propios (Gierke, I, pp. 535 ss.). Las guerras de los señores territoriales tienen a menudo el carácter de meras contiendas privadas en las que luchan con la ayuda de los pocos vasallos sometidos a obediencia y obligados a servicio, de su servidumbre y de soldados mercenarios. Los príncipes tratan con sus estamentos como si se tratase de aliados, en plano de igualdad, y con frecuencia tienen que aliarse con otros señores territoriales para imponerse a sus propios súbditos. Desde el punto de vista de los conceptos actuales sobre el Estado no es una exageración lo que dice Laband de que desde el siglo XIII no hubo en Alemania un verdadero poder estatal (p. 37). La

disgregación política y las constantes luchas de los estamentos entre sí y contra el príncipe produjeron una general intranquilidad y una terrible ausencia de derecho. "Una guerra general de todos contra todos se originó en el interior de las naciones" (Ranke, *Gesch. d. roman. u. german. Völker*, p. xxxii).

La aparición del poder estatal monista se produjo según formas y etapas muy distintas en las diversas naciones. La atomización política se venció primeramente en Inglaterra. Es éste el único reino en que, gracias a la energía de los reyes normandos, se logra crear, ya en el siglo xi, una organización política relativamente fuerte en medio de la jerarquía feudal. Una manifestación precoz del Estado moderno fue el creado en la primera mitad del siglo xiii en Sicilia por el genial Federico II, quien sustrajo en forma radical al sistema feudal el ejército, la justicia, la policía y la administración financiera, centralizándolo todo de modo burocrático. Los orígenes propiamente dichos del Estado moderno y de las ideas que a él corresponden hay que buscarlos, sin embargo, en las ciudades-repúblicas de la Italia septentrional en el Renacimiento. De Florencia era Nicolás Maquiavelo, cuyo *Príncipe* introduce en la literatura el término *lo stato* para designar el nuevo *status* político (Jellinek, *Staatslehre*, pp. 132 s.), a la vez que analiza, de una manera sumamente viva, la *ragione di stato* de la Edad Moderna.

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 sólo ejército que era, además, 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.

Los grupos políticos de la Edad Media eran defendidos, dominados y administrados por personas a las que pertenecían, en su mayor parte como propiedad, los medios administrativos, ya fuesen de carácter militar, judicial o de otra clase, tales como productos naturales, dinero, armas, caballos, edificios, etc. El viejo ejército sólo constaba de tropas de a pie. Cuando, debido a la forma de luchar de los sarracenos y

húngaros, fueron precisas tropas de a caballo, el príncipe se las aseguró mediante el enfeudamiento de la propiedad agraria y de los derechos de superioridad. Estos feudatarios montados constituían una "tropa privada" de su señor feudal (Below, *Staat*, p. 287). El feudatario cubría los gastos del equipo militar para sí y sus vasallos y subordinados a expensas de los bienes de su feudo y, asimismo, las costas y derechos que se pagaban por las funciones de superioridad que ejercía, y singularmente por la jurisdicción, pasaban, en lo sustancial, a su peculio. La base de su poder era la propiedad feudal que se había hecho hereditaria. Gracias a ella le fue económicamente posible llevar a cabo la gestión privada de la administración militar y civil; pero también por medio de ella se hizo el feudatario independiente en lo económico, y en muchos casos también en lo político-militar, del señor feudal, especialmente por causa del armamento de la gente de guerra, de la que el señor necesitaba ineludiblemente. El derecho del feudatario sobre el objeto del feudo, incluidos los derechos de superioridad, vino a convertirse casi en una propiedad de derecho privado, y el señor feudal, en la esfera de funciones del feudatario, vino a perder finalmente por completo el derecho al ejercicio de la función. Como la organización feudal consistía en una jerarquía de privilegios, con numerosos grados, y el señor feudal sólo podía mandar sobre los vasallos y subordinados de rango inferior a través del feudatario inmediato, vino así a depender aquél de la lealtad de éste, lealtad a la que con bastante frecuencia se faltaba. Con lo que sucedía que la supremacía del poder del señor feudal se apoyaba, en no exigua parte y prescindiendo de los vínculos ético-políticos, en el hecho de disponer en propiedad de un gran territorio sobre el que ejercía su propia administración de superioridad.

La evolución que se llevó a cabo, en el aspecto organizatorio, hacia el Estado moderno, consistió en que los medios reales de autoridad y administración, que eran posesión privada, se convierten en propiedad pública y en que el poder de mando que se venía ejerciendo como un derecho del sujeto se expropia en beneficio del príncipe absoluto primero y luego del Estado (cf. Max Weber, *Economía y Sociedad*, I, pp. 225 ss.; IV, pp. 85 ss.).

Mediante la creación de un ejército mercenario permanente, cuya existencia depende del pago de la soldada, el señor se hace independiente del hecho aleatorio de la lealtad de sus feudatarios, estableciendo así la unidad de poder del Estado en lo militar. La caballería había perdido ya su función político-militar a causa de la transformación de la técnica guerrera. Desde la guerra de los husitas es desde cuando, probablemente, decae el papel de la caballería en el combate, a causa del empleo creciente de cañones y armas de fuego portátiles, de la infan-

tería y de las tropas mercenarias. Los gastos que imponía la nueva técnica de las armas exigen la organización centralizada de la adquisición de los medios necesarios para la guerra, lo cual suponía una reorganización de las finanzas. De este modo, la necesidad política de crear ejércitos permanentes dio lugar en muchas partes a una transformación, en sentido burocrático, de la administración de las finanzas. Gracias a ella las tropas feudales, intermitentes y ocasionales, con su servicio inseguro y limitado, se ven sustituidas por una organización firme y continua del ejército cuyos medios de guerra se concentran en las manos del Estado. Hasta la paz de Tilsit había quedado en Prusia, todavía, como último resto del viejo ejército feudal, el jefe de compañía que era propietario del armamento de su unidad.

En las demás esferas las formas de la administración feudal resultan también inadecuadas para atender a las tareas administrativas, cuantitativa y cualitativamente crecientes, de una sociedad y de una economía cada vez más complicadas. A comienzos de la Edad Moderna el Estado tiene que encargarse de una serie de tareas que hasta entonces corrían a cargo de la familia, la Iglesia o las instituciones locales, o que respondían a nuevas necesidades. Eran, especialmente, materias relacionadas con las comunicaciones, tanto en lo general como en su aspecto económico-técnico, con la administración de justicia y con lo cultural, sobre todo de carácter pedagógico. Un Estado que no utilizara las revolucionarias innovaciones técnicas de aquel tiempo y no acomodara a ellas su administración, se vería condenado a una decadencia inevitable. Lo que aconteció en lo militar, cuyo despliegue unitario de poder fue posible gracias a una organización racional y planificada que emanaba de un centro de mando, sucedió también en las demás zonas de la administración, en las que se hizo necesaria la eliminación del carácter feudal mediante la racionalización técnica de la concentración del poder político.

El defecto capital que entraña la "administración de diletantes" característica de la época feudal, en aquellas funciones que eran desempeñadas como algo accesorio, consistía en su insuficiencia técnica: la debilidad de su ejecutivo, la laxitud de los controles, la ausencia o imperfección de la contabilidad (Below, *Staat*, p. 298). Por otra parte el perfeccionamiento de la técnica administrativa sólo era posible mediante una división del trabajo. El instrumento más eficaz para lograr la independización de la unidad de poder del Estado fue la jerarquía de autoridades, ordenada de modo regular, según competencias claramente delimitadas y en la que funcionarios especializados, nombrados por el superior y económicamente dependientes, consagran su actividad de modo continuo y principal a la función pública que les incumbe, cooperando así a la formación consciente de la unidad del poder estatal

(sobre Inglaterra, cf. Hatschek, *Engl. Verfassungsgeschichte*, 1913, pp. 13 s., 132 ss.). Mediante la burocracia se elimina la mediatización feudal del poder del Estado y se hace posible establecer el vínculo de súbdito con carácter general y unitario. Los apoyos burocráticos dan a la moderna construcción del Estado sus netos contornos y condicionan el carácter relativamente estático de su estructura. Gracias a la jerarquía de los funcionarios la organización pudo extenderse ahora también al territorio, es decir, abarcar a todos los habitantes del mismo, y asegurar de este modo una unificación universal, central y regida por un plan, del obrar relevante para el Estado. La gran extensión que alcanza el territorio de los Estados, cosa que en la Edad Media había contribuido grandemente a la emancipación de los poderes locales, no constituye para la burocracia moderna un obstáculo que se oponga a una labor administrativa sumamente intensa y, sin embargo, dirigida desde el centro. A la manera como, en lo económico, vino la fábrica a superar al taller, así también, respecto al despliegue del poder político, el aparato burocrático del Estado actual, rígidamente disciplinado y controlado, vino a estar por encima de los Territorios, administrados a la manera feudal, de la Edad Media.

Según se dijo, el ejército permanente y la burocracia de carácter continuo suponen la planificación de la administración financiera del Estado. Pues la permanencia y seguridad de la concentración de poder mediante funcionarios civiles y militares se halla garantizada sobre todo —por muy alto que se estime su sentido del deber y su conciencia de responsabilidad— por el hecho de que el funcionario depende, para su subsistencia económica, del sueldo mensual. Por este motivo, una burocracia cuyo sentimiento monárquico hubiese estado menos debilitado que en el funcionario alemán en 1918, se hubiese puesto también al servicio de la República, aun prescindiendo de todo sentimiento de deber respecto a la nación. La permanencia del Estado moderno reclama, justamente por esa causa, un sistema impositivo bien reglamentado a fin de disponer de ingresos suficientes para el sostenimiento del ejército y de la burocracia. La Administración medieval no conoció los presupuestos. El Estado estamental tampoco conoció la distinción entre los gastos e ingresos públicos y los privados del señor, ni un patrimonio independiente que perteneciera al Territorio y al Estado (Below, *Staat*, pp. 296 s.). Los estamentos sostenían como fundamental derecho suyo el estar libres de toda imposición, y las aportaciones que otorgaban al señor territorial eran concesiones voluntarias y por una sola vez. Era, por ello, antes de nada indispensable la constitución de un patrimonio del Estado y el aseguramiento de una tributación regular. 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 las 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 pertenece a nadie, ni al soberano ni al funcionario. Pero uno de los procesos más decisivos, entre los que integran la evolución del Estado de la Edad Moderna, lo constituye el hecho de que el príncipe, pasando por alto todos los privilegios, haya obligado, en las asambleas, a las corporaciones estamentales, muy debilitadas ya desde mediados del siglo xv, a dar su aprobación al establecimiento de impuestos generales y aplicables a todos los súbditos, sin tener en cuenta su nacimiento ni el estamento a que pertenecieran. Con este objeto principalmente, trataron los señores territoriales de convertir la asamblea en una corporación que, en lo posible, pudiera tener una voluntad unitaria, lo que los obligó a procurar dar validez al principio de las mayorías (Spangenberg, pp. 140 s.). 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. De modo acertado, aunque sea objetable la fecha, ha puesto de relieve Dahlmann (*Politik*, p. 119) la extraordinaria importancia de este momento económico en el nacimiento del Estado moderno: "Lo que la vida había separado entre nosotros trataron de unirlos los impuestos en la segunda mitad de la Edad Media; en ellos va implícita la idea de que, incluso en épocas de paz, se forma parte de un gran ente común que a todos interesa y que nos impone sacrificios."

La dependencia político-económica del señor territorial respecto a los estamentos, basada en parte en la descentralización y disgregación que eran una consecuencia de la economía natural, sólo pudo ser superada gracias al desarrollo de la economía capitalista monetaria. Merecen ser destacados los fuertes motivos políticos de esta evolución económica. Pues el desenvolvimiento de la forma económica capitalista se ve acelerado por el hecho de que la concentración estatal de poder, sin proponérselo, actuaba de modo tendiente a tal resultado. Así la circulación del dinero se vio estimulada por el establecimiento regular de tributos, y la producción de mercancías por el hecho de que los grandes ejércitos mercenarios uniformados, con sus armas cada vez más tipificadas, creaban la posibilidad de enormes ventas en masa (Sombart, *Krieg u. Kapitalismus*, 1913). Pero, además, en virtud de la política mercantilista que siguió el Estado, se fomentó de modo consciente e intencionado el desarrollo capitalista a fin de fortalecer el poder político (M. Weber, *Historia económica general*, 1923, ed. esp., Fondo de Cultura Económica, México, 1942, pp. 360 ss.). La teoría del mercantilismo, desarrollada primeramente en Inglaterra en el siglo xvi pero ya practicada

allí un siglo antes, aspiraba a aumentar el poder del Estado, mediante el incremento de los ingresos del monarca y, mediatamente, por la elevación de la capacidad impositiva del pueblo. En atención a los fundamentos exteriores del poder, el dinero debía ser guardado en el país, debía aumentarse la población y procurar en lo posible su prosperidad mediante la exportación de productos; "el poder del Estado, de la fuerza concentrada y organizada" se utilizó, como Marx acertadamente observa (*Capital*, I, p. 841), "para acelerar a pasos agigantados el proceso de transformación del régimen feudal de producción en el régimen capitalista y acortar los intervalos", lo cual, evidentemente, no autoriza a afirmar, desde un punto de vista científico-real, que el Estado aparezca en este proceso meramente como un medio económico.

El Estado sólo podía independizarse como unidad de acción militar, económica y política bajo la forma de una independización como unidad de decisión jurídica universal. La disgregación política del Imperio y de los Territorios había acarreado una extraordinaria disgregación jurídica y una intolerable inseguridad en el derecho. El cronista coetáneo Lauze fundamenta la necesidad de "una ordenación común para el país y un derecho igual" haciendo notar "que casi cada gobierno y oficio... tiene sus usos y costumbres peculiares que no concuerdan con los de los otros, con lo cual las contiendas y pleitos no tienen fin" (cit. por Below, *Rezeption*, p. 137). La unificación general, para todo el territorio y regulada desde el centro, de toda la actividad relevante para el poder del Estado requiere la existencia de un *jus certum*, válido para todo el territorio del Estado, un sistema de reglas unitario, cerrado y escrito, en el que, hasta donde sea posible, toda regla particular se ordene —según criterios políticos y no solamente jurídicos— sistemáticamente en la unidad del todo. Por otra parte la colaboración de toda la jerarquía de funcionarios, según el principio de la división de trabajo, hace precisa una ordenación jurídica racional y planificada. Y, asimismo, la economía capitalista del dinero reclama, tanto para el derecho privado como para la Administración, la previsibilidad, extendida a un territorio lo más amplio posible, de un derecho sistematizado.

Frente a la disgregación jurídica germana aparecía el Derecho Romano, sistematizado por la burocracia justiniana, como un *jus certum*. Las dificultades para llevar a cabo una construcción sobre bases jurídicas germanas habrían sido, a juicio de Below, "considerables, posiblemente de tal volumen que no hubieran podido superarse" (*Rezeption*, p. 163). La opinión, hoy tan generalizada, de que la recepción del Derecho Romano fue, en el fondo, perjudicial, desde un punto de vista nacional, olvida, evidentemente, la enorme importancia que tal hecho tuvo para la autoafirmación política de los países alema-

nes. La causa fundamental de la gran extensión que en la práctica adquirió la recepción, desde fines del siglo xv, fue la disgregación jurídica, nacida de la debilidad del Imperio, y la falta de codificaciones. El derecho culto hizo preciso encomendar la Justicia a funcionarios especializados, formados en el Derecho Romano en las universidades del norte de Italia. Apareció así, en lugar de los tribunales integrados por personas sin preparación, quienes en cada caso juzgaban, por lo regular, según su sentido jurídico y los precedentes, una jurisdicción relativamente previsible, a cargo de una clase especial de juristas que sentenciaban basándose en normas racionales. La práctica forense se unificó, en buena parte, gracias al hecho de que el Tribunal de la Cámara del Imperio (*Reichskammergericht*), reorganizado, y los tribunales supremos territoriales, acomodados a él, aplicaban igualmente el Derecho Romano. Debido a esto y al fuerte poder ejecutivo del funcionario, se produjo un aumento considerable de seguridad jurídica y se estableció la paz territorial perpetua (1495), que la Edad Media sólo conociera con carácter temporal aunque repetido, y que era entonces constantemente rota por la adopción de medidas de autodefensa. La codificación dispuesta por el príncipe y la burocratización de la función de aplicar y ejecutar el derecho eliminaron, finalmente, el derecho del más fuerte y el de desafío, e hicieron posible la concentración del ejercicio legítimo del poder físico en el Estado, fenómeno que, con razón, se señala como una característica típica del Estado moderno (M. Weber, *Economía y Sociedad*, II, p. 7).

Para poder explicar conceptualmente esta concentración de todo el poder jurídico en el "poder del Estado" organizado e independizado también en lo militar-burocrático y económico, se hacían necesarios nuevos conceptos jurídicos. El pensamiento jurídico medieval no conoció las distinciones entre derecho público y privado, entre contrato y ley, entre derecho y juicio; ni siquiera requería la vida de entonces una diferenciación precisa entre derecho objetivo y derecho subjetivo. El contrato era la institución jurídica universal y se utilizaba incluso para fundamentar y transmitir derechos y obligaciones concernientes al ejercicio de la autoridad. En el concepto del *Weistum*, del descubrimiento del derecho para cada caso, aparecen confundidos derecho y juicio. Sólo al aparecer las codificaciones oficiales y la jurisdicción burocrático-absoluta y al producirse, en fin, la emancipación del Estado como una unidad de autoridad, se hizo precisa una neta distinción entre derecho de coordinación y derecho de subordinación, entre ley y contrato, entre creación de derecho y jurisdicción. Sólo al surgir la unidad autónoma de poder del Estado moderno se le pudo reclamar, con sentido, como un especial sujeto de derecho caracterizado por su autoridad.

Pero si esta unidad de autoridad, especialmente desde el advenimiento del absolutismo, había de suponer un *status*, una ordenación de autoridad de carácter continuo, no era bastante que sólo estuvieran sometidas a una regulación central y planificada las relaciones de derecho privado, sino que tenía que suceder lo mismo con aquellas en que interviniera la autoridad. Habrá, por esto, que buscar el origen específico de las constituciones escritas en estas exigencias de carácter organizador. Lo que en tales constituciones hay de nuevo no es la determinación en un documento de los derechos de libertad individual, como por bastante tiempo se ha creído, pues tal determinación responde a la forma, en toda época conocida, por la que se hacen constar ciertos derechos políticos subjetivos por escrito en una carta. En cambio sí es completamente nueva la regulación consciente y planificada de la estructura concreta de la unidad política en una ley constitucional escrita. Así, pues, por causa también de la *ratio status*, había que establecer un *jus certum* que ordenara las actividades futuras del Estado, eliminara las discordias e hiciera posible la orientación requerida de modo duradero y seguro. Son esenciales a este nuevo concepto de constitución tanto el carácter autoritario de la ley constitucional, en oposición a los documentos que registran un contrato entre príncipe y estamentos, *v. gr.*, la Carta Magna de 1215, como el de que tal normación se realiza con el propósito de que permanezca, el que sea inviolable. El *Instrument of Government* (1653) de Cromwell es el primer ejemplo de un documento constitucional moderno; su mismo nombre revela su naturaleza. Lo que Cromwell pretendía con esta constitución fue expresado por él muy claramente: "En todo gobierno —dice—, tiene que haber algo fundamental, semejante a la Carta Magna, permanente, invariable" (Jellinek, p. 511).

La unidad jurídica y de poder del Estado fue, en el continente europeo, obra de la monarquía absoluta. En el Imperio alemán, disgregado irremediablemente por los estamentos, la expropiación política de los poderes feudales y estamentales y su subordinación al poder unitario del Estado se realiza, primeramente, en los Estados territoriales, que entretanto se habían hecho casi independientes, después de la guerra de Treinta Años. El proceso de la independización organizadora del poder público del Estado significa, a la vez, una emancipación relativa del poder del Estado respecto a los estamentos, hasta entonces dominantes. Obligados éstos por el absolutismo a someterse al poder central, tienen que admitir una nivelación con todos los demás súbditos. En la época absolutista en que nació el Estado moderno no puede ser éste considerado, en manera alguna, como un instrumento de opresión de la clase dominante. Es digno de observarse que este hecho fue admitido por el propio Engels, para quien, sin embargo, el Estado "en

todos los períodos típicos es, sin excepción, el Estado de la clase dominante, siendo, en todos los casos, esencialmente una máquina para mantener sometida a la clase dominada y expoliada". Según aquel autor, hubo, excepcionalmente, períodos "en que las clases en lucha se hallaban tan equilibradas que el poder del Estado, como un mediador aparente (!), adquiere una cierta independencia frente a ellas. Tal sucedió con la monarquía absoluta de los siglos xvii y xviii, que equilibró a la nobleza y a la burguesía" (*Ursprung, etc.*, pp. 185, 180). La concentración de los medios de dominación y especialmente de la creación jurídica, en las manos del rey absoluto, la constitución del Estado como unidad jurídica, iban de hecho acompañadas necesariamente de una mayor o menor igualdad jurídica formal. Esta igualdad jurídica que, en su aspecto político, no significaba al principio otra cosa sino que los súbditos todos, sin distinción de clase o nacimiento, carecían de derechos políticos frente al rey, expresa luego, además, que la ley del monarca es igualmente obligatoria para todos los súbditos. Y cuando se realizó la igualdad jurídica en la colaboración política de los súbditos, y la burguesía, primero, y, poco después, el proletariado, llegaron a ejercer influjo creciente en la función de la creación jurídica central y unitaria, surgió un nuevo problema, hasta entonces desconocido en la historia de Europa, y que se refería a la forma del Estado.

La cuestión que se planteó fue la de cómo había que hacer para que el poder del Estado afirmara su independencia política frente a las amenazas de los poderes económicos privados que habían crecido poderosamente. Puede decirse que hasta el siglo xix los poderes de dominación política y económica estaban reunidos siempre en las mismas manos. Durante toda la Edad Media y aun en los primeros siglos de la Moderna, las clases propietarias del suelo, y al lado de ellas la burguesía ciudadana poseedora del dinero, tenían también los poderes de mando político. El absolutismo, que por medio de la política mercantilista convirtió al Estado en el más fuerte sujeto económico capitalista, hizo de los medios de dominación política un monopolio del Estado y arrebató a los estamentos sus privilegios públicos de autoridad. Pero no sólo dejó a los señores feudales el capital agrario sino que fomentó, lo que pronto había de ser más importante, el nacimiento de un poder económico burgués muy potente, en la forma del capital móvil financiero, comercial e industrial, al que el Estado liberal dio luego casi absoluta libertad de acción.

La fuerza, cada vez más intensamente concentrada, del capital dispone, de modo virtualmente libre, de un número siempre creciente de medios económicos. Y casi en igual medida domina los medios de autoridad política del poder del Estado democrático. Es evidente que los dirigentes de la economía no tienen sólo a su disposición, en la

democracia política, el volumen de poder político que le dan sus votos. Con bastante frecuencia pueden adquirir una posición política dominante. El poder del capital les permite dirigir la opinión pública de modo indirecto, valiéndose de las cajas de los partidos y de los periódicos, del cine, de la radio y de otros muchos medios de influir en las masas, con lo cual adquieren un enorme poder político. Pero también pueden ejercer un influjo político formidable, de un modo directo, por la presión de su potencialidad económica sobre el poder del Estado, como, *v. gr.*, mediante la financiación de la acción directa de fuerzas de choque de carácter político-militar, o también por su competencia en materias técnico-económicas que los sitúa por encima de la burocracia, y, en fin, mediante sus grandes relaciones internacionales.

Aun en los casos en que exista una burocracia fiel a sus tradiciones de honor e impenetrable a la corrupción, y los trabajadores, organizados en fuertes grupos políticos y con prensa propia, tengan desarrollado su espíritu de resistencia, persiste el hecho de que el influjo político de los dirigentes de la economía se equipara así a su poder económico; con tanto mayor motivo habrá de resultar imposible que los dirigentes políticos puedan ejercer, frente a los poderes económicos, aquel volumen de poder político que por derecho les corresponde.

Esta separación del mando político y el económico constituye el estado de tensión característico de la situación presente de la democracia capitalista. Pues, de un lado, las grandes masas quieren someter a su decisión política también la economía y, para ello, la legislación democrática les proporciona los motivos legales necesarios. Luchan, como expresa la cabal formulación del programa de Cörlitz de la socialdemocracia alemana, "por el dominio de la voluntad del pueblo, organizada en el Estado popular libre, sobre la economía". Por el contrario, los dirigentes de la economía declaran intolerable la influencia político-democrática en ella y aspiran a conquistar el poder político directo uniéndolo así con el económico que ya poseen (cf. Landauer, "Wege zur Eroberung d. demokr. Staates, etc", *Er-Gabe f. M. Weber*, II, pp. 111 ss.). A la larga, las influencias indirectas y anónimas en la política no les bastan a los dirigentes de la economía. Se ven siempre amenazados en su acción por las disposiciones del legislador controlado democráticamente. Esta separación entre el poder político y el social-económico constituye una situación cuya dirección no puede ser determinada. O el poder del Estado ha de lograr la posibilidad de emanciparse políticamente de los influjos económicos privados mediante una sólida base de poder económico propio; o la lucha de los dirigentes de la economía ha de obtener, al menos, el éxito previo de que sea eliminada en su beneficio la legislación democrática.