

# PODERES SOCIALES DE INDOLE POLITICA

## SUMARIO:

- I. *Propósito*.—II. *La potencia social en el Estado*: a) Idea general. b) Potencia política total: a') Potencia constituyente. b') Potencia internacional. c) Potencia política parcial.—III. *Poderes fundamentales de gobierno*: a) Consideración general. b) Poder de control social: a') Autoridad y potestad. b') Potestades coactivas: a'') Potestades constituyentes. b'') Potestades legislativas. c) Poder de eficiencia social.—IV. *Poderes fundamentales del pueblo*: a) Poderes constituyentes. b) Poderes constitucionales reflejos. c) Poderes legislativos. d) Poderes de autorizamiento y eficiencia.—V. *Poderes sociales secundarios*: a) Formas secundarias de la autoridad. b) Poderes jurídicos subordinados de gobierno: a') Potestades de mando complementario. b') Potestades impositivas. c) Poderes jurídicos secundarios de los gobernados: a') Poderes legales. b') Poderes jurisdiccionales.

## I

### PROPÓSITO

La formación y sistematización de conceptos es una tarea científica de primer orden. Atravesamos, comprensiblemente, una etapa de reacción frente a pasadas exageraciones en esta práctica, y a la vez de apasionamiento por descubrir hechos nuevos o difíciles de hallar. Pero sería también dañoso pronunciarse demasiado en esta otra dirección. Los conceptos, previa la indispensable observación, sirven, ante todo, para cristalizar y hacer manejables nuestros conocimientos, y luego para articular complejos analíticos con que reincidir inquisitivamente sobre la realidad. Descuidando su elaboración nos exponemos al peligro de una esterilidad intelectual por intoxicación de datos, o, por lo menos, al riesgo de manipularlos con torpeza (1).

El presente trabajo quiere ser una contribución al modelado y ensamblaje de conceptos en el ámbito científico-político. Su objeto de atención está constituido por una multitud de fenómenos que pueden ser reunidos bajo el rótulo máximamente general de *poderes sociales*. El campo de observación

---

(1) Es esto segundo lo que se nota a veces en algunos historiadores, que al valerse de conceptos insuficientes, imprecisos o mal contruidos, nos ofrecen imágenes caprichosas o artificiales de la realidad pasada.

elegido es la sociedad política o Estado, en cuyo seno esos fenómenos —que en líneas generales aparecen en todo grupo social— se manifiestan con especial riqueza y relevancia. Se intenta con ello aportar algunos esclarecimientos a la compleja noción de *poder político*, tan frecuentemente usada como pobremente definida. Discrepando de quienes pretenden forjar la Ciencia política usando como herramienta principal la idea de poder, sin esforzarse demasiado por explicar lo que exactamente entienden por poder (2), estoy plenamente convencido de que todos los conceptos políticos deben proyectar la previa intelección de ese fenómeno asociativo específico que llamamos Estado.

Concibo el Estado como grupo primordial en lo temporal, es decir, como aquel grupo en que el hombre, en cuanto realidad psicofísica ligada al presente mundo sensible, se encuentra más extensa e intensamente implicado o comprometido. La existencia de dicho grupo es el *hecho político*, en el sentido más radical de la expresión. Partiendo de esta idea es como se han de formar los conceptos políticos derivados, y entre ellos el de poder. Así, resultará que toda forma de poder humano inteligible en función del previo concepto de Estado es de algún modo un poder político. Ahora bien: como los poderes en que se da esa cualidad son variadísimos y el uso común y teórico habla de «poder político» con una intención más limitada, aunque adoleciente de vaguedad, conviene perfilar una noción más restringida, que se muestre acorde con el que haya de considerarse como objeto genérico conveniente para la Ciencia política en sus diversas ramas. En consecuencia, debemos determinar la posición de las diversas formas de poder político dentro del panorama total de los poderes sociales en el Estado, o poderes políticos en el sentido más amplio.

La solución que seguidamente voy a esbozar tiene conscientemente un carácter predominante de ensayo, por cuanto en la exposición se intenta ofrecer, a modo de propuesta científica, y prescindiendo de un procedimiento complicado de discusión, los resultados de una detenida meditación personal sobre una materia limitada. Por este motivo prescindiré de darle un profuso empaque bibliográfico, aunque es obvio que las ideas que voy a

---

(2) Tal es el caso, por ejemplo, de DUVERGER, que a pesar de su característica agudeza no me parece convincente a la hora de enfrentarse con esa fundamental cuestión de autoconciencia intelectual. Me remito a sus *Méthodes de la Science Politique*, París, 1959, págs. 2 y sigs., donde, entre otras cosas, aparecen entremezclados el concepto de poder social y el de lo que en la actual Sociología se suele llamar control social. Tiene razón el gran tratadista francés cuando dice que es mejor hacer Ciencia política que pasarse la vida intentando definirla; pero también creo que difícilmente adquirirá sólida entidad una Ciencia que no sepa entenderse bien a sí misma, delimitando exactamente su objeto y determinando claramente sus objetivos.

vertir deben mucho a las observaciones y sugerencias de otros estudiosos. He de añadir, por otra parte, que muchas de las conclusiones figuran ya dispersas en frutos anteriores de mi actividad científica (3). A pesar de esto, me ha parecido útil, dado el especial interés teórico del tema, concentrar esas conclusiones en una exposición específica y unitaria, y al mismo tiempo completarlas, en orden a una mejor construcción sistemática, con elementos enteramente nuevos.

El plan expositivo girará sobre estos cuatro ejes principales: la *potencia social* en el Estado, los *poderes fundamentales de gobierno*, los *poderes fundamentales del pueblo* y los *poderes sociales secundarios*.

## II

### LA POTENCIA SOCIAL EN EL ESTADO

Poder social significa en general capacidad de influencia sobre la vida de otros en orden a un comportamiento o situación de éstos que interesa a la existencia del propio influyente o puede redundar, a su vez, sobre ella. Vinculando esta idea al concepto de grupo social, resulta que se puede hablar de poder social en dos sentidos primordiales: poder *del grupo*, en cuanto tal, considerado como masa o contingente humano, y poder *en virtud del grupo*, como algo dimanado de la existencia de éste y residente en personas determinadas que pertenecen al mismo. Allí se trata de una propiedad original; aquí, de una cualidad derivada.

Aplicando esta distinción al grupo estatal, y usando nombres distintos para una y otra cosa, podríamos hablar, respectivamente, de *potencia social del pueblo del Estado* y *poder social derivado en el Estado*. Veamos ahora en particular lo primero.

#### a) *Idea general*

Dos distinciones interesa hacer ante todo dentro del concepto de potencia social referido al pueblo del Estado (4). Primeramente, y atendiendo al ámbito de la vida en el que se constituye o sobre el que actúa esa po-

(3) Principalmente en la monografía *El Derecho como fuerza social*, Pamplona, 1964, y más aún en la exposición de conjunto aparecida con el título de *Teoría Fundamental del Estado*, Pamplona, 1967.

(4) La expresión «potencia social» nos viene sugerida por el lenguaje común y pe-

tencia, se pueden señalar a discreción diversas modalidades, entre las que parece útil formar estas cinco categorías: potencia *militar, económica, moral, cultural y política*. No se trata siempre de fenómenos aislados, pues a veces son meramente aspectos diversos de una misma realidad. Esto se ha de referir sobre todo a la potencia política, que puede estar alimentada por todas las otras formas. En segundo lugar, la potencia social en el Estado puede ser imputada de dos maneras: al pueblo del Estado como una totalidad apreciada en forma rigurosa o puramente convencional o aproximativa, o solamente a un determinado sector de ese pueblo (categoría, agregado o grupo social interno). Así, por ejemplo, junto a la potencia económica *total* de un país existe la potencia económica *parcial* de un *trust* o una clase social; junto a la potencia moral de un pueblo tomado en una visión de conjunto, la potencia moral específica de una determinada asociación religiosa.

Conviene prescindir, sin más consideraciones, de la potencia social, total o parcial, cuando no es calificable como política en el sentido estricto que voy a manejar en adelante. Este sentido estricto viene marcado por alguno de los dos criterios siguientes: vinculación causal a la *existencia*, la *estructura institucional básica* o el *desarrollo global* del grupo político; inherencia directa o indirecta a las *actividades capitales de gobierno* en el Estado (5).

Ahora bien: esto no impide que si una cierta forma de potencia social no presenta significación política estricta de acuerdo con tales criterios se

riodístico, del cual es bueno extraer con frecuencia los términos para los conceptos técnicos. En algunas obras de literatura política se habla de «potencia», pero sin referir el vocablo al mismo objeto aquí señalado. Así, por ejemplo, en BERTRAND DE JOUVENEL, que, bebiendo en fuentes romanas, explica la diferencia entre *potentia* y *potestas* como una contraposición entre «poder efectivo» (es decir, magnitud de poder que realmente se detenta) y «poder oficial» (o sea, poder canalizado según representaciones mentales socialmente objetivadas en conexión con la idea de un cargo público; con otras palabras, poder institucionalizado). Cfr. *De la politique pure*, París, 1963, págs. 181 y sigs.

También LAPIERRE, en su interesante librito sobre el poder político, hace alguna alusión a la *puissance* como la capacidad de hacer (en el sentido de *facere, faire, machen* o *to make*, no en el de *agere, agir, tun* o *to do*) que viene dada por la propia situación o las propias relaciones (así, el poder de realización económica que proporciona el dinero que se posee). Este concepto es aplicable a la condición de cualquier individuo, considerado como agente de relaciones intersubjetivas elementales. En cambio, la idea de «poder inmediato» que el autor francés también maneja, permite un cierto emparentamiento con el de potencia social que desarrollo en el texto. Cfr. *Le pouvoir politique*. París, 1959, págs. 11 y sigs. y 24.

(5) Sobre las nociones restringidas de lo político y la actividad política, me remito a la discusión contenida en mi citada *Teoría Fundamental del Estado*, págs. 66 y siguientes, 177 y sigs.

le pueda con todo reconocer una significación estatal, y por tanto, política en el sentido amplio y lógicamente primario del término. Así, la potencia cultural de un pueblo (el alemán o el italiano, por ejemplo), que lo convierte más o menos en modelo y guía para otros pueblos, no es un fenómeno estrictamente político si los efluvios de esa potencia no juegan un papel perceptible en orden a la conservación o el desenvolvimiento de aquel pueblo como unidad de vida política; pero no deja de ser por ello un «hecho estatal», algo delimitado y condicionado de algún modo por la existencia de un Estado y significativo para la vida de éste.

Algo parecido se puede decir, verbigracia, respecto a la potencia económica de una determinada Sociedad mercantil: no es un hecho estrictamente político si ésta no se vale de ella para influir sobre las decisiones de los órganos públicos soberanos o incluso para alterar la estructura fundamental del Estado; pero es también un «hecho estatal» —al mismo tiempo que un hecho calificable según otras significaciones sociales—, en cuanto que la existencia y el desenvolvimiento del Estado condicionan de alguna manera esa potencia y reciben, a su vez, digamos, una influencia «molecular» de ella.

#### b) *Potencia política total*

La potencia política total del pueblo del Estado se manifiesta de dos maneras: *hacia dentro* y *hacia fuera*. En el primer caso estamos ante lo que se suele llamar *poder constituyente originario* del pueblo, y que podría designarse, más simplemente hablando, de *potencia constituyente*, sin otro apelativo; en el segundo caso nos encontramos con lo que se quiere expresar cuando se habla de los Estados como «potencia» en la esfera política internacional.

a') *Potencia constituyente*.—La potencia constituyente, a su vez, se puede considerar en dos momentos: en el origen de un Estado o de una nueva forma de gobierno asumida por determinado pueblo y en el devenir cotidiano de cada grupo político. La potencia política se ejerce en el primer caso mediante lo que se puede llamar *decisión política inicial* o *fundacional* de un pueblo. Es la potencia política que actúa típicamente en el caso de una revolución o una guerra de independencia. El segundo momento de la potencia constituyente se advierte en la *decisión política habitual* del pueblo, que se hace presente cada día a través de la solidaridad nacional mantenida entre los miembros del Estado, el consentimiento de los mismos a favor de las instituciones políticas y los gobernantes concretos existentes a la sazón

y el acatamiento general a las disposiciones que estos gobernantes emiten (6). En uno y otro caso se trata de la *soberanía* del pueblo en sentido sociológico—libre, pues, de toda implicación estimativa de legitimidad— en la acepción más radical del término.

La potencia constituyente se alimenta de ingredientes materiales y espirituales. Los primeros consisten primeramente en las fuerzas físicas de los individuos, en cuanto se las puede considerar puestas a disposición de los gobernantes del Estado con vistas al establecimiento y mantenimiento de un determinado orden social. Estas fuerzas no se han de entender sólo como capacidades de violencia, necesarias para prevenir y reprimir actos antisociales, sino al mismo tiempo como fuerzas de trabajo, necesarias para crear vida social pacífica y próspera (7). También los elementos económicos desempeñan un decisivo papel. Las posibilidades de aportación económica pecuniaria, dependientes de la riqueza existente en cada momento, sirven de factor condicionante para la formación de una determinada voluntad de gobierno. Los ingredientes espirituales consisten en las capacidades intelectuales, las ideas religiosas y éticas compartidas por el pueblo y diversas actitudes afectivas del mismo (el orgullo nacional o la devoción a la idea monárquica, por ejemplo); todo lo cual interviene como resorte para el acata-

(6) El famoso «plebiscito cotidiano» de RENAN capta únicamente el sustrato permanente de esa decisión política del pueblo reafirmada cada día. En cuanto el sentimiento de solidaridad, que es la entraña de la nación, se traduce en adhesión operativa a unas instituciones políticas y unos gobernantes concretos, la nación se define como un pueblo. Cfr. el estudio sobre los conceptos de nación y pueblo en mi *Teoría Fundamental*, cit., págs. 94 y sigs.

(7) La idea del Estado como una gran Empresa, que ha venido siendo apuntada desde hace años, resalta cada vez más frente a la vieja idea de gobierno como influencia sobre las voluntades para motivar o impedir determinados comportamientos. Como señalaba hace pocos años ROGER GREGOIRE, manejando terminología de estirpe socialista, es indudable que en el Estado de nuestros días «la acción de los hombres sobre las cosas se ha convertido en uno de los objetos esenciales del orden social y relega a veces a segundo plano el establecimiento de las relaciones entre los hombres». Cfr. el capítulo «Administration des choses ou gouvernement des hommes?», en el volumen colectivo *La Société démocratique* (50.ª Semana Social de Francia), págs. 207 y sigs.

Ese doble aspecto de la acción de gobierno en el Estado me ha llevado a fijar los conceptos de *control social organizado* (gobierno en el sentido clásico de dirección, moción y reparto de instrucciones) y *provisión social organizada* (gobierno como gestión, conservación y prestación de bienes). De esta distinción se infiere que la Constitución del Estado contiene los factores de fundamentación tanto de la provisión como del control social. Sobre la faceta de los gobernantes como gestores públicos, que de ello resulta, véase mi artículo «Las cinco caras del gobernante», en la revista *Nuestro Tiempo*, núm. 164 (febrero de 1968), págs. 2 y sigs.

miento político y para fundamentar la eficacia creadora de las actividades gubernamentales (8).

Según lo dicho, la potencia constituyente, fundacional o cotidiana se imputa al pueblo del Estado considerado como totalidad. He de advertir a este respecto que el concepto de totalidad se ha de tomar la mayoría de las veces de un modo virtual, aproximativo o incluso puramente convencional. Es evidente, por ejemplo, que en las revoluciones no suelen intervenir todos los componentes de un pueblo, que el consentimiento popular ordinario sólo se puede atribuir en ocasiones —al menos como fenómeno consciente y deliberado— a un sector parcial de la población entera del Estado, que el pueblo soberano de cada día no es una unidad homogénea, sino la resultante de una serie de grupos y categorías sociales, cuyas ideas, actitudes y pretensiones se combinan o equilibran, etc. Así y todo, parece conveniente mantener la expresión «pueblo total», siquiera sea para designar propiamente una magnitud indeterminada, y alegando como última justificación el hecho de que todo miembro del Estado tiene en general alguna porción de capacidad constituyente, aunque a menudo la ejerza de un modo inconsciente o meramente negativo.

b') *Potencia internacional*.—La potencia política hacia el exterior es la capacidad que un pueblo políticamente organizado tiene de afirmarse frente a otros para subsistir con autonomía, desenvolverse prósperamente junto a ellos e incluso, en ocasiones, dominarlos más o menos extensa e intensamente. Podríamos hablar, respectivamente, de potencia *de autonomía*, potencia política *competitiva* (capacidad de sobrevivir en la concurrencia internacional) y potencia *de hegemonía* (9).

---

(8) Considerando la doble eficacia de la potencia constituyente, relacionada con los conceptos de control y provisión social mencionados en la nota anterior, parece conveniente distinguir dos aspectos en esa potencia constituyente, que podrían ser denominados, respectivamente, potencia *atribuyente* y potencia *contribuyente*. La primera permite, principalmente, que existan las leyes, e impide, en ciertas condiciones, que determinadas leyes se dicten. La potencia contribuyente denota su relevancia política fundamental cuando se advierte la importancia que para la planificación gubernamental tienen hechos tales como el incremento en el porcentaje de técnicos en el país.

(9) Estos conceptos engarzan perfectamente con la conocida definición schmittiana de la realidad política como afirmación de un pueblo frente a otros en la lucha por la existencia. Nada he de decir con esto, sin embargo, sobre la tan criticada parcialidad de esa concepción. Quiero apuntar también el especial interés científico que presentan las cuestiones de potencia política exterior en la contextura presente del mundo. Por un lado, ya no se puede cifrar la conservación de las autonomías en el relativo equilibrio de potencias militares entre unos Estados y otros. De otra parte, lo más caracte-

También aquí intervienen factores materiales y espirituales, que concurren o actúan aisladamente según los casos. En razón de esos sustratos o instrumentos, la potencia política exterior se manifiesta de estas tres formas: como potencia militar, como potencia económica y como potencia ideológica. Respecto a esta última se puede afirmar que la «exportación» de ideas es un factor de potencia política tan importante a veces como el poderío militar o el económico. Bien lo demuestra la escisión actual del mundo en bloques ideológicos antagónicos.

### c) *Potencia política parcial*

Si ahora nos fijamos en la potencia social de sectores parciales del pueblo del Estado, notamos la presencia de importantes fenómenos de fuerza social inorganizada; quiero decir, de fuerza no canalizada institucionalmente en conexión con las actividades de los órganos de gobierno. Se trata de formas de poder social originario que adquieren trascendencia estatal gracias a su propio peso específico, sin deber nada a la acción potenciadora de las fórmulas políticas establecidas en el país. Su significación política —de un carácter que podemos llamar condicionante— se advierte, de acuerdo con el criterio anteriormente adoptado, en el hecho de que entrañan una capacidad de influencia sobre los altos gobernantes con vistas a la producción de determinadas disposiciones, que pueden consistir incluso en cambios constitucionales formales.

A tres conceptos podemos reducir las variadas manifestaciones de esta potencia política parcial del pueblo del Estado: potencia de la *opinión pública*, potencia de los *agentes de resistencia* al gobernante y potencia de los *grupos de interés* (caracterizados, en virtud de esta cualidad, como grupos de presión). La diferenciación de estos tres fenómenos no se puede hacer de un modo absoluto, pues no es raro que se den zonas de coincidencia entre uno y otro.

No he de entrar aquí en detalles acerca de la naturaleza y el funcionamiento de esas tres formas de poder político, que hoy disfrutan de tanta preferencia entre los cultivadores del saber politológico. Únicamente considero oportuno añadir dos advertencias. Primera, que la potencia de la opinión pública puede influir sobre los gobernantes de dos modos: cohibiendo

---

rístico del momento parece ser la tensión entre la necesidad de desarrollar la potencia competitiva en lo económico y el peligro de sufrir la potencia hegemónica, por nuevos procedimientos, de los países más adelantados.

o reforzando su voluntad de gobierno (10). Segunda, que cuando la influencia de las presentes modalidades de poder político se traduce en cambios constitucionales por obra de los órganos públicos (así, por ejemplo, si una huelga política provoca la dimisión del Gobierno o la ampliación de la base humana del sufragio), la acción eficaz de esta forma de potencia política se ha de distinguir de la que se imputa al pueblo como sujeto total del poder constituyente originario, aunque la frontera entre ambas cosas presente ocasionalmente zonas oscuras. Ello por dos razones: porque el sujeto de la potencia política es ahora una magnitud parcial más o menos susceptible de medición y porque la potencia constituyente soberana del pueblo se ejerce por definición de un modo directo, ya que está en la base de las instituciones políticas y es por ello previa a todo concepto de órgano estatal.

La presencia de componentes materiales (fuerza física, medios económicos) y espirituales (juicios reprobatorios, etc.) en esta modalidad de la potencia política salta a la vista de cualquier observador del fenómeno.

### III

#### PODERES FUNDAMENTALES DE GOBIERNO

##### a) *Consideración general*

Pasemos a examinar ahora, siempre en el marco del Estado, los poderes sociales derivados o poderes sociales en sentido estricto. Utilizaré como criterio clasificatorio principal la cómoda y usual distinción de gobernantes y gobernados, que, pese a sus ocasionales inconvenientes cuando se enfocan determinados fenómenos políticos (por ejemplo, la legislación popular directa), no parece que pueda ser sustituida por otra cosa mejor. De otra parte, dividiré esos poderes en fundamentales y secundarios o subordinados, según lo

---

(10) Me refiero a las influencias de carácter inmediato sobre los gobernantes de hoy, y más concretamente aún a las que se ejercen de modo intencional. Junto a ellas, y en un segundo plano, hay que considerar las no intencionales en general y las de carácter mediato, que actúan directamente hoy sobre los posibles gobernantes futuros. Es particularmente interesante a este respecto, un fenómeno de nuestros días que viene suscitando bastante inquietud en los círculos intelectuales interesados: el influjo de los sondeos de opinión sobre el comportamiento de los candidatos electorales y más aún sobre las preferencias finales de los electores. Los sondeos pueden llegar a convertirse en artificios manipuladores de la opinión pública hasta el punto incluso de dar origen a una nueva forma de poder político: el de los organismos promotores de encuestas.

ya anunciado. Veamos primeramente los poderes fundamentales de los gobernantes, o de gobierno.

Se trata de poderes propios de los gobernantes soberanos del Estado. Para determinar este segundo concepto no veo mejor procedimiento que el de tomar como punto de referencia la idea de ley, aunque no sean las leyes, en el sentido de máximas disposiciones jurídicas en el acaecer ordinario, las únicas manifestaciones del poder supremo de esos gobernantes (después comprobaremos esto). Gobernantes soberanos serán así todos aquellos que intervienen de alguna manera en la producción y la suerte de las leyes; con mayor razón, aquellos que participan en las decisiones supraordinadas a las leyes, es decir, las que tienen significación constitucional.

Los poderes fundamentales de gobierno, sustentados en diversas formas por las decisiones originarias en que se manifiesta la potencia constituyente del pueblo soberano, representan, a mi juicio, el centro geométrico, por decirlo así, en el panorama conceptual del poder político según el sentido estricto que venimos manejando.

En ellos se puede advertir una doble faceta, que me ha parecido conveniente plasmar en estas dos expresiones: poder de control social y poder de eficiencia social (11). El primer concepto señala la capacidad de los gobernantes del Estado para influir intencionalmente sobre los gobernados impartiendo una serie de papeles necesarios con vistas a la realización de una determinada idea de orden social; la segunda noción contempla la posición de esos gobernantes en cuanto que a su voluntad y sus acciones imputamos el modo de vida, estado de cosas u orden social efectivamente logrado en la comunidad política. Cuando decimos, por ejemplo, que un Gobierno ha planificado las medidas necesarias para fomentar el desarrollo económico

---

(11) Reconozco lo inusitado de esta terminología con la función semántica que le asigno. No quisiera pecar de ligereza o extravagancia al presentarla, pues la creo indispensable para un mejor entendimiento y un más profundo análisis a la hora de estudiar las numerosas facetas de los fenómenos de poder en los casos concretos. La expresión «poder de control» puede sonar algo extraña en oídos españoles, pero quisiera alegar en su favor dos razones: Primeramente, la universal aceptación de la palabra «control» con una gama de sentidos susceptibles de transposición a la esfera política; transposición que no tiene por qué limitarse al especial significado de fiscalización o refrenamiento entre los órganos de gobierno (tal como ha hecho últimamente LOEWENSTEIN en su *Teoría de la Constitución*). En segundo lugar, no parece haber un término mejor para la necesidad de expresión a que se quiere atender.

Por su parte, el término «poder de eficiencia» es el que me ha parecido más sencillo y sugerente para fijar de modo técnico la corriente idea de que los gobernantes no se limitan a dar órdenes y sancionar conductas rebeldes sino que también «hacen cosas» (en el sentido de *facere*: v. *supra*, nota 4).

del país, señalamos un hecho basado en un poder de control social; pero cuando decimos que ese Gobierno, a través de tales medidas, ha creado un nivel de bienestar de tal o cual magnitud, formulamos un juicio que trasciende el reconocimiento de un poder de eficiencia social en el órgano en cuestión (12).

b) *Poder de control social*

El poder de control social reviste tres modalidades, cuya consideración merece un lugar principal en la teoría del poder político, y en general del poder de gobierno. Se trata del poder de *persuasión*, el de *sugestión* y el de *coacción*. El primero consiste en la capacidad de convencer mediante razones; el segundo, en la capacidad de impulsar a la acción excitando reflejos o disposiciones emocionales, y el tercero, en la posibilidad de condicionar la existencia de los gobernados con base en la disponibilidad de una fuerza física, aunque los actos de ejercicio no consistan propiamente en la aplicación directa de esta fuerza sobre las personas. El poder de persuasión puede ser denominado técnicamente *autoridad*, en tanto que las otras dos modalidades se prestan a asumir conjuntamente el apelativo de *potestad* (potestad sugestiva y coactiva) (13).

a) *Autoridad y potestad*.—La concurrencia de la autoridad y la potestad coactiva en los gobernantes superiores del Estado, con diversas proporciones, es un hecho apreciable sin dificultad. La segunda se manifiesta normalmente como potestad coactiva *ponderable*, es decir, susceptible de juicios de cálculo y previsión más o menos exactos acerca de su real existencia, su extensión y las condiciones, formas y consecuencias posibles de su ejerci-

(12) No deja de ser sorprendente el poco uso que de esta idea de eficiencia social se hace en la literatura politológica, en contraste con la importancia que se le da en las conversaciones o los comentarios políticos periodísticos cuando en ellos se trata, por ejemplo, de calibrar las eventuales capacidades u oportunidades realizadoras de una personalidad o un equipo gubernamental determinado. El pensamiento científico político está todavía demasiado centrado en la limitada visión del poder político como capacidad de coacción.

(13) En la literatura política es bien conocida la dualidad poder de autoridad - poder de dominación. Creo preferible mantener fielmente la vieja terminología romana. Sobre el origen de la contraposición y su permanente fecundidad, véase las concisas observaciones de ALVARO D'ORS en *Autoridad y potestad*, «Lecturas Jurídicas» (Universidad de Chihuahua), 1964, núm. 21, y págs. 23 y sigs.

Menos interés veo en la distinción entre *imperium* y *potestas*. Véase, sobre esto, LAPIERRE: Ob. cit., pág. 27 y nota.

cio (14). Esto la caracteriza como potestad *jurídica*, si entendemos el Derecho estatal como una fuerza social organizada que actúa mediante disposiciones encadenadas de significación coactiva y resulta de una conjunción de voluntades entre la organización social del Estado —el conjunto engranado de sus órganos— y el pueblo como sujeto de potencia constituyente atribuyente (15).

La potestad sugestiva, que es la modalidad menos importante dentro del concepto de poder gubernamental de control social, tiene su más excelente manifestación en el clima psicológico inherente a los fenómenos de caudillaje o liderazgo. Nace primordialmente de las especiales cualidades del conductor y de su solemne distanciamiento de la masa, si bien todo está basado en última instancia en un fenómeno previo de promoción del Jefe desde el seno del cuerpo social; promoción que no se puede explicar ya como un puro resultado de fuerzas de sugestión.

Pero la potestad en cuestión se manifiesta también en formas menos aparatosas dentro del hacer político ordinario de los gobernantes máximos. Baste citar un fenómeno tan familiar en nuestros días como la propaganda televisual, en la que, si en parte se ejerce una influencia persuasiva, en parte también se provoca un efecto sugestivo. De todos modos, como los fenómenos de sugestión política no suelen tener más que una función esporádica y complementaria, no dedicaré más atención a la potestad correspondiente de los gobernantes estatales.

La autoridad de estos gobernantes es un fenómeno mucho más importante de lo que puede parecer según el tono en que ordinariamente se ex-

---

(14) De ella se ha de distinguir la potestad que se ejerce mediante lo que cabe llamar coacción *expeditiva*, es decir, la coacción no basada en pautas previas de legalidad. La instalación en los supremos puestos políticos proporciona a ciertos gobernantes la posibilidad de ejercer la violencia en forma arbitraria. Pero junto a esta coacción expeditiva declarada o abierta hay que señalar también la existencia de una forma disimulada o encubierta de la misma. Es la que se manifiesta, por ejemplo, en las violaciones de la independencia judicial o en la aplicación retroactiva de leyes penales más gravosas.

(15) Sobre este particular me remito a la citada monografía *El Derecho como fuerza social*. Quisiera aprovechar la ocasión para poner de relieve cómo esa concepción del Derecho puede servir para salvar la embarazosa situación en que se encuentran algunos científicos actuales de la política cuando contraponen un tanto ligeramente el enfoque jurídico-político y el enfoque sociológico-político, el estudio del Derecho constitucional y el estudio de las «fuerzas sociales» que operan en el Estado. Y digo que es embarazosa la situación porque la pretendida contraposición choca nada menos que con un dato de tanto bulto como la creación consuetudinaria del Derecho constitucional por obra de esas fuerzas sociales a las que se quiere poner en contraste con el Derecho constitucional legislado.

presan los escritos científicos, demasiado influidos por la idea de coacción como resorte principal del poder político. Si quisiéramos poner las cosas en su punto, podríamos llegar a esta sucinta conclusión: que en el principio de todo poder fundamental de gobierno hay siempre un fenómeno de autoridad. Sin una base de autoridad, más o menos sólida, no puede existir la potestad coactiva. Sólo ésta puede ser la respuesta satisfactoria para la clásica cuestión *quis custodet custodes*, causa de tantas perplejidades entre los juristas.

La autoridad se presenta bajo dos especies, que pueden concurrir en diversas proporciones: autoridad *por prestigio* y autoridad *por dignidad*. La primera se basa estrictamente en la excelencia personal —real o supuesta— del gobernante, que funciona como irradiación exhortativa en la actividad gubernamental (16). La segunda obedece a la eficacia de las ideas que se ven encarnadas en la persona de ese gobernante. El máximo de dignidad se da cuando el gobernante es reputado como representante óptimo de un ideario que lo trasciende, y que se encuentra socialmente compartido de antemano. Es mínima su magnitud cuando el gobernante se beneficie simplemente de su condición genérica de tal (titularidad de una institución social), en razón de la cual se estima que «debe ser obedecido», como cualquier otro, por imperativos éticos o de conveniencia previamente aceptados. Esta autoridad mínima institucional se da normalmente en todos los gobernantes del Estado, que son en este sentido las «autoridades» del Estado (17).

---

(16) En un sistema democrático de designación de gobernantes, la autoridad de los elegidos arranca frecuentemente del prestigio anterior ganado en otros planos de la vida social (las armas, la cultura, etc.). La utilización eficaz de este prestigio en la campaña electoral permite hablar de una autoridad política pregubernamental. Este concepto merecería ser desarrollado en un estudio sociológico específico, que pusiera de relieve el papel y las modalidades del prestigio social previo en la práctica política e incluso formulara conclusiones de conveniencia al respecto.

(17) Considero importante manejar esta dualidad para entender adecuadamente las diversas manifestaciones concretas de la autoridad política. Napoleón Bonaparte, por ejemplo, fue un general y un gobernante de gran autoridad por prestigio. Gracias a este prestigio pretendió constituir la dignidad imperial como cualidad institucionalizada. Y sería precisamente esta autoridad por dignidad lo que Luis Napoleón intentara después incorporar a su persona.

La distinción puede ilustrarse bastante bien utilizando como término de comparación la autoridad del Papa en los últimos años. Mientras para los católicos el Pontífice será siempre, ante todo, una persona merecedora de acatamiento por la dignidad que ostenta, para los no católicos únicamente podrá tener autoridad en razón de su personal prestigio.

Debo decir también que esta distinción me parece preferible a la que establece

500 Punto importante a considerar en la autoridad de los máximos gobernantes del Estado es que en ella se advierten dos direcciones de ejercicio: ejercicio hacia los simples gobernados y hacia otras personas en quienes concurre también la condición de gobernantes. La posición del Rey en las Monarquías constitucionales es una muestra muy típica de esa doble dirección, cuando la autoridad del Monarca es algo efectivo y no una mera pretensión doctrinal. La dignidad regia (petrificación del prestigio de los antepasados, simbolización del ideario básico socialmente compartido en el momento) es un permanente factor de exhortación afectiva para los súbditos y un estímulo racional para la prudencia y moderación de los demás gobernantes. Especial mención merece, como muestra de autoridad en las relaciones entre gobernantes, la que normalmente ostentan los altos órganos consultivos del Estado (18).

b') *Potestades coactivas*.—Veamos ahora las potestades fundamentales de gobierno desde el punto de vista del control social coactivo ponderable, es decir, en cuanto poderes jurídicos. Aquí nos encontramos ya con amplias posibilidades de sistematización científica, puesto que el ordenamiento jurídico está él mismo configurado conscientemente como un sistema más o menos acabado y riguroso (19).

En dos conceptos se resumen esas potestades jurídicas fundamentales: potestad *constituyente* y potestad *legislativa*. Entre ellas existe, por virtud de la gradación vertical del ordenamiento jurídico, una relación lógica y también en parte histórica de supra y subordinación.

---

LAPIERRE (ob. cit., págs. 24 y sigs.). Su idea de ascendente por prestigio incluye lo que he llamado dignidad junto con la capacidad de sugestión. Del prestigio distingue el ascendente por autoridad, que se basa para él en la competencia acreditada.

(18) Los órganos consultivos ejercen, gracias al prestigio que sus componentes ostentan en razón de su preparación técnica o su experiencia política, un peculiar control persuasivo sobre los órganos en quienes reside la estricta capacidad decisoria. Es curioso notar, a este respecto, que el concepto originario de *auctoritas* implicaba la idea de consejo coadyuvante basado en una previa actitud de confianza por parte del destinatario y prestado en forma desinteresada por el consejero. Cfr., en este punto, THEODOR ESCHENBURG: *Über Autorität*, Frankfurt a. M., 1965, págs. 9 y sigs.

(19) En cambio, el «ordenamiento social de autoridades», como se podría llamar al complejo de fenómenos de autoridad y acatamiento que se dan en el Estado, difícilmente se presta a operaciones racionales de medición y gradación. Lo más que consiente, por lo general, es la simple difusión genérica e imprecisa de la dignidad institucional de persona gobernante y representadora del ideario social vigente. Únicamente los movimientos nacionalistas de integración política total intentaron sistematizar la autoridad aplicando su concepción de la jerarquía como participación escalonada en la excelencia mítica inherente a la idea de jefe.

a") *Potestades constituyentes*.—El primero de esos conceptos encierra las siguientes modalidades: potestad de dar una Constitución, potestad de reforma constitucional institucional y potestad de organización constitucional concreta.

Las dos primeras potestades ostentan el mismo rango en el ordenamiento jurídico (20), pero pertenecen a momentos diferentes en la vida de un Estado. Mientras la potestad de dar una Constitución (más exactamente: de trazar una ordenación política institucional y un sistema de relaciones políticas básicas entre gobernantes y pueblo) reposa en la decisión política radical del pueblo manifestada de una forma u otra en el momento fundacional del Estado o de la nueva forma política, la potestad de reforma institucional se asienta en la decisión política cotidiana de ese pueblo soberano. Ambas corresponden al conocido concepto de «poder constituyente instituído»; pero no lo agotan, pues dentro de este concepto cabe también la tercera forma anunciada y se han de incluir igualmente los poderes constituyentes del pueblo, que veremos más adelante.

Dado el carácter del presente análisis, me considero dispensado de hacer mayores indicaciones acerca de la naturaleza de esas dos potestades, los órganos titulares, etc. Únicamente quiero advertir que la segunda de ellas corresponde al concepto técnico de reforma constitucional que ordinariamente se maneja en la literatura científica.

La potestad de organización constitucional concreta hace referencia a ciertas decisiones de órganos públicos, cuya eficacia consiste en designar o destituir a otros gobernantes máximos. Al hablar de organización constitucional concreta quiero expresar que se trata de actividades constitucionales, cuyo objeto no son las instituciones políticas, sino las personas concretas que las encarnan en un momento determinado, lo cual no impide que tales actividades se lleven a cabo, como de hecho sucede normalmente, con arreglo a formas o procedimientos institucionalizados. El poder de un Parlamento para designar al Jefe del Estado y el poder de éste para disolver el Parlamento son ejemplos típicos de la potestad constituyente a que me refiero.

b") *Potestades legislativas*.—La potestad legislativa es el poder jurídico cuya existencia da sentido, desde el punto de vista de las actividades ordinarias de gobierno, a las disposiciones constitucionales del ordenamiento jurídico. Consiste en la capacidad de emitir mandatos jurídicos, es decir, disposiciones por las que se obliga a los súbditos a ciertos comportamientos bajo

---

(20) Debo la primera revelación de este importantísimo punto a HANS NAWIASKY: *Teoría general del Derecho*, trad. de J. ZAFRA, Madrid, 1962, págs. 62 y sigs.

prevención de ciertas consecuencias sancionatorias más o menos probables en el caso de inobservancia. Pero como la capacidad de mandar entraña, cuando se manifiesta en su plena realidad, la posibilidad de provocar las responsabilidades consiguientes a las desobediencias, la potestad legislativa presenta en realidad dos facetas complementarias: potestad *de mando* propiamente dicho (señalamiento de conductas debidas y facultativas) y potestad *de sanción*. Lo que sucede es que la segunda no se suele exteriorizar en actos sancionatorios de los propios legisladores, sino en actos de otros órganos —los jurisdiccionales por la general, y a veces los administrativos—, que actualizan la voluntad de los primeros (21).

La potestad legislativa tiene como fenómeno concordante la sujeción jurídica fundamental de los miembros del Estado (los «súbditos» del Estado), formando con ella lo que se puede llamar relación jurídico-política central. El efecto jurídico esencial de la Constitución resulta así ser éste: se confiere a unas personas —los órganos legislativos— el poder de impartir mandatos y suscitar eventuales sanciones; se sujeta a otras personas —los súbditos del Estado— a la voluntad de las primeras, esto es, a la expectativa de recibir obligaciones y eventuales exigencias de responsabilidad. Las fuerzas materiales y morales puestas por la Constitución (como fenómeno sociológico, no como texto escrito) a disposición de los gobernantes soberanos, son el fundamento de ambas experiencias correlativas (22).

---

(21) Pero hay ocasiones excepcionales en que el órgano legislativo dicta leyes formales cuya naturaleza material es propiamente la de disposiciones jurisdiccionales. Aparte el caso de las leyes de amnistía, existe incluso la posibilidad de que una ley de significación jurisdiccional se refiere a una sola persona. Baste recordar la ley por la cual el Parlamento belga prorrogó por diez años, en 1964, la prescripción de la pena de muerte que había sido impuesta a León Degrelle.

(22) El papel de las fuerzas morales en la constitución del Derecho es más importante de lo que podría tal vez creerse. Pensemos, ante todo, en los mandatos cuya sanción consiste simplemente en una censura o represión pronunciada públicamente. Pero, en general, se puede decir que la fuerza del Derecho alcanza su máxima intensidad allí donde las conductas mandadas tienen a su favor un amplio estado de conciencia social y donde, por consiguiente, la imposición de sanciones materiales (físicas o económicas) lleva consigo el pronunciamiento de una reprobación moral colectiva por un órgano público.

Es interesante señalar en este contexto, como fenómeno contrario al que acabo de indicar, la dudosa y escasa asistencia moral que tienen ciertos mandatos, y los contradictorios efectos que pueden tener las eventuales decisiones sancionatorias. Puede suceder, por ejemplo, que debido a la existencia de un régimen legal demasiado restrictivo en materia de reuniones y expresión de ideas políticas, el padecimiento de las sanciones materiales previstas lleve consigo el disfrute de un premio moral otorgado por la opinión pública.

La potestad legislativa presenta diversas variedades. Ante todo cabe hablar de potestad *positiva* y *negativa*. Con el primer apelativo me refiero a la potestad que se ejerce por medio de las comúnmente llamadas actividades legislativas, es decir, aquellas que consisten en la normal promulgación y derogación de los textos legales. Denomino, en cambio, potestad legislativa negativa a la que existe en ciertos Estados donde uno o más órganos están capacitados para anular las leyes si éstas son estimadas contrarias a las disposiciones constitucionales.

La potestad positiva se puede manifestar a su vez en dos formas: *ordinaria* y *excepcional*. Esta distinción, que la experiencia política contradice cada día más, se ha de entender a la luz de la doctrina del moderno Estado «constitucional», cuyo concepto de la ley está basado en el postulado de un papel primordial del Parlamento como órgano de representación popular. Como es fácil advertir, me refiero con esos términos, respectivamente, a las potestades que se ejercen mediante la llamada legislación formal ordinaria y mediante la legislación que con carácter autónomo residual o valiéndose de decretos-leyes o leyes delegadas compete al Gobierno.

### c) Poder de eficiencia social

La reseña de los poderes fundamentales de gobierno debe terminar con unas indicaciones acerca del poder de eficiencia social de los gobernantes máximos del Estado. En este punto hay que distinguir dos posibilidades: los gobernantes pueden crear vida social de un modo *mediato*, a través del éxito de sus actividades de control social (persuasiva, etc.), o de un modo *inmediato*, a través de su propia y personal conducta de gobernantes. Así, cuando un Jefe de Estado proporciona la seguridad al país poniendo en acción las Fuerzas Armadas, su eficiencia social es mediata; en cambio, cuando ese bien de la seguridad es debido a las gestiones diplomáticas personales de dicho gobernante, su capacidad de eficiencia social se ha mostrado como algo inmediato. En este segundo caso ha realizado una labor de estricta *provisión social* directa, concepto éste que, junto con el de control social, integra, a mi juicio, la noción superior de actividad de gobierno (23).

El poder de eficiencia social de los gobernantes principales del Estado es calificable como estrictamente político, de acuerdo con el criterio establecido más atrás, cuando los actos por medio de los cuales se ejerce afectan globalmente a la vida del Estado. En este sentido son actos típicos de eficiencia polí-

(23) Véase *supra*, nota 7.

tica la aprobación de presupuestos, el establecimiento de planes económicos y la estipulación de tratados internacionales. Naturalmente, al caracterizar a tales actos de gobierno como vehículos de eficiencia social abstraemos lo que en ellos hay de actividades de control social.

## IV

## PODERES FUNDAMENTALES DEL PUEBLO

Los poderes sociales de los gobernados que merecen la consideración de fundamentales y son distintos de las varias formas de la potencia social enunciadas precedentemente, tienen que ser explicados con un enfoque predominantemente jurídico. Saltan a la vista como poderes conferidos por las disposiciones constitucionales del ordenamiento jurídico, conectados a las potestades de control jurídico de los gobernantes. Sin embargo, a través de su fisonomía jurídica se puede advertir a veces la concurrencia de fenómenos relacionados con los conceptos de autoridad y eficiencia social.

Hemos de distinguir estas manifestaciones: poderes de carácter *constituyente*; poderes *constitucionales reflejos*; poderes de significación *legislativa*. Tras una ligera explicación de estos términos, haré unas breves indicaciones acerca de la última observación del párrafo anterior.

a) *Poderes constituyentes*

Los poderes del primer tipo hacen también del pueblo un «Poder» constituyente instituido. Pero este pueblo no es ya el contingente humano del Estado que decide como totalidad real o virtual en un acto de potencia constituyente, sino una magnitud claramente delimitada de acuerdo con previas disposiciones, que decide dentro de los límites marcados por estas mismas disposiciones. Este pueblo es el pueblo del sufragio, parte de la población total del Estado capaz para actuar políticamente en forma organizada. Atribuir a este pueblo, en virtud de tales poderes, la calidad del pueblo soberano, es un modo de hablar —no raro en la práctica, y, sin duda, correcto— que se presta a confusiones con la idea del pueblo soberano como sujeto «inorganizado» de la potencia constituyente (24).

---

(24) Recuérdese, por ejemplo, la conocida discusión acerca de quién es el titular de la soberanía en Gran Bretaña, y cómo se resuelve a veces la cuestión diciendo que

Dichos poderes de carácter constituyente guardan paralelismo con las potestades constituyentes de los gobernantes enumeradas más atrás; es decir, son poderes relativos a la implantación del sistema institucional, a las reformas constitucionales institucionales y a las actividades de organización constitucional concreta.

Los poderes del primer tipo se ejercitan de dos modos: por medio de *plebiscitos* —relativos, por ejemplo, a la forma de gobierno que se habrá de adoptar— y por medio del *referéndum* ratificativo sobre el proyecto de Constitución elaborado por el órgano competente.

Los poderes populares relativos a la reforma constitucional presentan dos modalidades bien conocidas: el poder de *iniciativa* y el de *refrendo*.

Pero el más característico poder constituyente derivado que ostenta el pueblo es el relativo a las decisiones constitucionales no institucionales, esto es, a las disposiciones que consisten en designaciones o revocaciones de gobernantes soberanos concretos. Se trata, claro está, del poder de *sufragio electoral*, cuya forma negativa es el poder de sufragio revocatorio.

#### b) *Poderes constitucionales reflejos*

Llamo poderes constitucionales reflejos del pueblo a los ordinariamente denominados derechos o *libertades fundamentales* de los ciudadanos. No son poderes jurídicos propiamente dichos, puesto que no admiten un ejercicio cuyo efecto consista en la producción o supresión de otros poderes o vinculaciones jurídicos. Son propiamente posiciones de no vinculación constitucional, zonas de exención respecto a la potestad legislativa de los gobernantes. Otra cosa es que la libertad o exención lleve consigo, como medio para asegurarla, el poder de impugnar las disposiciones legislativas contrarias a las fórmulas constitucionales que afirman dichas libertades. Pero este poder pertenece ya a la tercera categoría señalada dentro de los poderes fundamentales del pueblo.

#### c) *Poderes legislativos*

Esta tercera categoría, es decir, la de los poderes populares de significación legislativa, comprende también formas paralelas a las de las potestades homo-

es el pueblo, puesto que es éste quien, actuando periódicamente o interviniendo en caso de crisis de Gabinete, dice la última palabra sobre la composición del Parlamento, sus relaciones con el Gabinete y la línea de gobierno futura al optar por uno de los dos grandes partidos que se alternan en el país.

géneas de los gobernantes. Hay así poderes legislativos positivos en el pueblo cuando éste puede intervenir en la producción o abrogación de las leyes por medio de los conocidos procedimientos: legislación popular directa (Asamblea popular legislativa o combinación de iniciativa y votación popular subsiguiente), *iniciativa legislativa* simple y *referéndum legislativo* simple.

También se puede incluir aquí, como forma más débil, el *derecho de petición*, cuando su ejercicio tiende a obtener medidas gubernamentales de carácter legislativo. La debilidad de este poder político radica, como es sabido, en que su ejercicio no vincula a los gobernantes en el sentido de dictar, ni aun siquiera de incoar, la disposición solicitada.

Los ciudadanos gozan de un poder político de significación legislativa negativa cuando pueden impugnar y lograr la anulación de las disposiciones legislativas contrarias a los principios constitucionales, y ello por alguno de estos dos medios: *acción* o *excepción de inconstitucionalidad*.

#### d) Poderes de autorizamiento y eficiencia

La asociación de los poderes jurídicos populares mencionados con el método persuasivo de control social, y, por tanto, con los fenómenos de autoridad política, se manifiesta notablemente cuando se trata del poder de sufragio electoral. El pueblo encuentra en el procedimiento electoral un cauce óptimo para expresar su preferencia por personalidades políticas ante cuya palabra se sentiría más o menos dispuesto a mostrar actitudes espontáneas de acatamiento. El vehículo del sufragio sirve así para que los gobernados confieran autoridad política a los gobernantes (25), al mismo tiempo que los invisten de potestades jurídicas. Podríamos hablar, a este respecto, de un *poder de autorizamiento* político en los ciudadanos.

Pero también podemos advertir en los ciudadanos poderes derivados asimilables a los de eficiencia social que tienen los gobernantes. Cuando el pueblo designa a sus gobernantes, la eficacia de su acto no se limita a conferir poderes de control a determinadas personas, sino que a la vez supone un proveerse de gestores públicos para obtener de ellos una obra creadora de vida social. Cuando el ciudadano paga impuestos o toma las armas en defensa de la colectividad, el significado social de su acto no se limita en modo alguno al cumplimiento de un deber jurídico, sino que consiste, sobre todo, en contri-

---

(25) Sobre la relación entre esta autoridad y el prestigio social previo de los candidatos, véase *supra*, nota 16.

buir a la efectiva realización de un estado de vida común. Valdría la pena pensar si, desde el punto de vista de la acción de gobierno como provisión social, no se debería incluir estos datos dentro del concepto de democracia.

V

PODERES SOCIALES SECUNDARIOS

Al decir poderes sociales secundarios me refiero a aquellos poderes sociales derivados que dependen, de un modo u otro, de las disposiciones legislativas, aunque no se trate solamente de poderes en sí mismos jurídicos. Pueden ser formas de autoridad y aun de potestad sugestiva, pero su existencia en este caso, como hechos estatales, está condicionada por la previa posición jurídica que el titular ostenta. No se puede tener, por ejemplo, autoridad como alcalde si no se posee la condición de alcalde como órgano jurídico del Estado, lo cual no quiere decir, en modo alguno, que el don de autoridad, considerado en sí mismo, sea un producto de las leyes en cuanto disposiciones coactivas.

Podemos también dividir primariamente estos poderes con arreglo a la dualidad de gobernantes y gobernados. Todos ellos interesan principalmente como poderes jurídicos, en razón de la sistematicidad del ordenamiento jurídico anteriormente señalada. Dejando enteramente aparte las manifestaciones de potestad de sugestión (por ejemplo, las que se observan en el ejército) y todo cuanto atañe a los poderes inferiores de eficiencia social, anticiparé sólo unas breves indicaciones en relación con la autoridad.

Conviene advertir de modo general que los poderes en cuestión no son en sí mismos políticos, si nos atenemos al criterio convenido previamente. Sólo en ciertas ocasiones, y de modo puramente tangencial o reflejo, se los puede calificar de tales.

a) *Formas secundarias de la autoridad*

Vimos anteriormente que la autoridad se transmite normalmente a todos los gobernantes del Estado como dignidad institucional. A esto quiero añadir ahora una observación bastante interesante. Se trata de que, en declarado contraste con la eventualidad de que un gobernante subordinado carezca en algún caso de toda autoridad y únicamente ostente poderes jurídicos de control, es posible que algún otro de esos gobernantes goce merced a su personal

prestigio de una autoridad muy sobresaliente, superior incluso a la de ciertos gobernantes soberanos. En los países donde existe una sólida vida municipal es fácil que se den estas disparidades de autoridad entre los gobernantes locales y los centrales.

Se puede hablar de autoridad política en un gobernante subordinado en casos como éste: la utilización del ascendiente social que da un cargo administrativo para exhortar a los ciudadanos en orden al sentido que hayan de dar a su voto en un referéndum.

#### b) *Poderes jurídicos subordinados de gobierno*

Estos poderes secundarios son peculiares de los gobernantes subordinados del Estado, si bien no es raro encontrarlos también en los gobernantes supremos. Teniendo en cuenta la existencia de tres fases o estadios en el ordenamiento jurídico —a saber, fase fundamental o constitucional, fase imperativa o legal y fase impositiva o jurisdiccional (26)—, esos poderes secundarios de gobierno han de ser divididos en poderes *de mando* y poderes *impositivos*. En conexión con estos poderes jurídicos —como también en conexión con la autoridad aneja—, los gobernantes subordinados del Estado ostentan igualmente diversos poderes de eficiencia social, en el mismo sentido que ya fue explicado respecto a los gobernantes principales.

a') *Potestades de mando complementario*.—Cabe decir que los gobernantes del Estado tienen poderes subordinados de mando cuando se les atribuye la capacidad de integrar las disposiciones abstractas y potenciales de ciertas leyes desarrollándolas hasta llevarlas, dado el caso, a su máxima actualización y concretización respecto a sujetos determinados. Podemos denominarlos también potestades *de mando complementario*, para diferenciarlos de las potestades legislativas estrictas, o poderes de mando principal.

Estos poderes de mando complementario corresponden al concepto de ejecución jurídica, en el sentido que parece más aceptable de entre los varios que a la expresión se suelen dar. Son, pues, las comúnmente llamadas potestades jurídicas ejecutivas: potestad *reglamentaria* y potestad *resolutoria*. La primera consiste en el poder de dictar disposiciones imperativas generales inferiores a las leyes estrictas; la segunda, en el poder de emitir disposiciones imperativas individualizadas para un caso concreto, con base en previas dis-

---

(26) Cfr., sobre este punto, mi citada obra *El Derecho como fuerza social*.

posiciones legales estrictas e incluso —en ciertos casos— también reglamentarias.

Según lo dicho antes, sólo con un sentido tangencial o extensivo pueden calificarse a veces de políticos estos poderes jurídicos de mando. Así, por ejemplo, en el caso de un órgano estatal con potestad para complementar reglamentariamente una ley electoral, o con capacidad para resolver las cuestiones que puedan surgir en la confección del censo electoral.

b') *Potestades impositivas*.—Los poderes subordinados de carácter impositivo detentados por los gobernantes se resumen en el concepto de *potestad jurisdiccional*, que incumbe típicamente a los precisamente llamados órganos jurisdiccionales o judiciales, aunque no es monopolio de ellos (la poseen en cierta medida los llamados órganos ejecutivos e incluso a veces los legislativos). Dicha potestad consiste en la capacidad de actualizar en los casos concretos la intención sancionatoria del legislador (cfr. lo dicho más atrás en relación con la doble faceta de la potestad legislativa), exigiendo responsabilidad a los reputados infractores —séanlo o no en la realidad— de los mandatos legales. No se ha de confundir por ello con los poderes de mando complementario que tienen los jueces en orden a la tramitación de los procesos, ni con los poderes de mando principal que pueden, a veces, ejercer (en especial cuando se les atribuye el poder de fiscalizar la constitucionalidad de las leyes).

El eventual carácter político tangencial de este poder de gobierno se advierte típicamente cuando los jueces exigen responsabilidad a los culpables de los llamados delitos políticos. Un órgano judicial que ha de formar delicados juicios acerca de, por ejemplo, la intención de injuriar a los altos gobernantes en la crítica escrita de la gestión pública, está en condiciones de ejercer un poder jurídico con alta carga política.

### c) *Poderes jurídicos secundarios de los gobernados*

Veamos ahora los poderes jurídicos inferiores de los gobernados. Hay que ponerlos igualmente en relación con la fase legal y la jurisdiccional del ordenamiento jurídico.

a') *Poderes legales*.—Los correspondientes a la fase legal o imperativa se resumen en estas figuras: *derechos potestativos*, *derechos subjetivos* estrictos o poderes jurídicos pasivos, y *libertades legales* o derechos reflejos.

Derechos potestativos son aquellos poderes jurídicos de los ciudadanos cuyo ejercicio ocasiona, en virtud de las disposiciones legales, el nacimiento

o la extinción de un deber jurídico o de otro poder (derecho subjetivo o libertad) en la propia esfera jurídica o en la de otra persona.

Derechos subjetivos estrictos son aquellas posiciones subjetivas que se forman cuando una disposición legal atribuye un determinado bien a una persona —por ejemplo, el honor o el uso exclusivo de una cosa— y a través de tal atribución obliga a otra u otras personas a un determinado comportamiento de prestación o respeto. Como el sujeto favorecido por la atribución sirve como de cauce, sin necesidad de actuar intencionalmente en tal sentido, para que la fuerza imperativa incida sobre la otra persona, se puede decir que su poder jurídico es aquí puramente pasivo.

Por último, la libertad legal o derecho reflejo consiste en una exención de prohibiciones respecto a determinado comportamiento. Esto se entiende sobre todo de aquellos casos en que existiendo una disposición legal general que establece una prohibición, un sujeto concreto se ha visto dispensado de ella en virtud de un acto específico de permisión o licencia debido a un órgano público. Hay que señalar también que la libertad legal lleva consigo en estos casos un derecho subjetivo (poder jurídico pasivo) en orden al respeto o los actos de prestación necesarios para el ejercicio de la actividad jurídicamente libre. Se puede hablar para esto de derecho subjetivo de libertad, que si es pieza complementaria de la libertad legal propiamente dicha no se confunde con ella.

Estos poderes jurídicos legales tienen a veces significado político más o menos tangenciales o reflejo. Se trata entonces de los llamados precisamente derechos políticos o libertades públicas de los ciudadanos: derecho de voto, derecho de petición —en el sentido de derecho a obtener una respuesta del órgano público—, libertad (y derecho de libertad) para expresar opiniones y formar asociaciones políticas, etc. La cualificación política obedece a la índole del comportamiento a que el derecho se refiere, comportamiento a través del cual tal vez cabe ejercer un poder político en sentido propio. Así, por ejemplo, si el derecho de voto de un ciudadano encuentra satisfacción a través de quienes han de recibir y dar cauce a su sufragio en unas elecciones, dicho ciudadano *podrá* (poder constitucional de voto, que es cosa distinta del derecho legal a votar, aunque ambos estén coordinados) contribuir a la designación de los gobernantes soberanos del Estado. Análogamente, en el caso de la libertad legal para expresar opiniones —por consiguiente, también opiniones políticas—, la práctica de esta libertad puede permitir a los ciudadanos actuar como factores de potencia política, o poder político originario, en el sentido que fue explicado en su momento.

b') *Poderes jurisdiccionales*.—En relación con la fase jurisdiccional del Derecho, el poder más característico de los gobernados es el que suele ser designado con el nombre de *acción judicial* o procesal. El poder de acción consiste en la capacidad de suscitar, cumpliendo las condiciones necesarias, la conducta decisoria de un órgano judicial dispuesto a obrar así cuando le sea solicitado con los requisitos legalmente establecidos. Es, por tanto, cosa distinta del derecho legal a obtener de un juez la aceptación de las propias alegaciones y pruebas y la emisión de la sentencia o realización del acto ejecutivo correspondiente. Este derecho presupone el pensamiento de un funcionario judicial que podría sentirse inclinado en algún caso a incumplir o cumplir inadecuadamente su función, y al que hay, por ello, que obligar, por medio de mandatos legales, a comportarse en la forma socialmente deseada.

Este poder jurídico es el menos adecuado para calificarlo eventualmente como político, siquiera sea de modo puramente tangencial. Dicha calificación, por otra parte, parece que únicamente podrá tener algún sentido en el marco de las causas penales. Cabría decir así que ejerce un poder jurisdiccional de matiz político el ciudadano que, facultado por la legislación vigente al respecto, sostiene la acusación en un proceso contra delincuentes políticos (27).

JOSÉ ZAFRA

## R É S U M É

*Cette étude a pour objet la multitude de phénomènes qui peuvent être réunis sous le titre de "pouvoirs sociaux". Le champ d'observation élu est la société politique ou Etat, dans le sein duquel ces phénomènes se manifestent avec une richesse et une transcendance spéciales. Par cela on essaie d'apporter quelques éclaircissements sur la notion complexe de "pouvoir politique". L'exposé tourne autour de quatre principaux axes:*

1) *La puissance sociale dans l'Etat: L'auteur étudie la puissance politique totale (qui se manifeste vers l'intérieur dans la "puissance constituante" et vers l'extérieur dans la "puissance internationale") et la puissance politique*

---

(27) Es curioso notar, a este respecto, que en España, donde por el momento subsiste la acción penal popular, se fundamentó doctrinalmente su implantación en una idea democrática de participación ciudadana en la gestión del interés público. Hace años me ocupé de este punto en «Posición del Ministerio Fiscal en el futuro proceso penal», *Revista de Derecho Procesal*, 1961, IV, págs. 80 y sigs.

partielle (qui se manifeste dans la "puissance de l'opinion publique", la "puissance des groupes d'intérêt").

2) Les pouvoirs fondamentaux du gouvernement: Ils représentent selon l'auteur, le centre géométrique du panorama conceptuel du pouvoir politique et présentent un double aspect: pouvoir de "contrôle social" et pouvoir "d'efficacité sociale".

3) Pouvoirs fondamentaux du peuple: Ce sont les pouvoirs sociaux des gouvernés qui se manifestent de la façon suivante: pouvoirs de caractère "constituant", pouvoirs "constitutionnels réflexes" et pouvoirs de signification "législative".

4) Pouvoirs sociaux secondaires: Ce sont des pouvoirs sociaux dérivés qui dépendent, d'une façon ou d'une autre, des dispositions législatives, bien qu'il ne s'agisse pas seulement de pouvoirs juridiques en eux-mêmes. L'auteur étudie ici les pouvoirs juridiques subordonnés de gouvernement (qu'il divise en pouvoirs "de commandement" et pouvoirs "impositifs") et les pouvoirs juridiques secondaires de gouvernés (entre lesquels il distingue les pouvoirs "légaux" — comme par exemple les "droits potestatifs", "droits subjectifs", stricts et "libertés légales" ou droits réflexes— et pouvoirs "de juridiction").

## S U M M A R Y

This survey has as its object the multitude of phenomena that can be grouped together under the heading "social powers". The field of observation chosen is the political society or State, in whose bosom those phenomena are made manifest with special emphasis and depth. The author tries to explain the complex idea of "political power". His work revolves around four main points:

1) Social power in the State: the author studies the total political power (manifested inwardly by the "constituent power" and outwardly by the "international power") and partial political power (which has as manifestations the "power of public opinion", the "power of the agents who resist the governor" and the "power of the groups of interest").

2) Fundamental powers of government: these represent, in the opinion of the author, the geometrical centre of the conceptual panorama of political power and have a double facet: power of "social control" and power of "social efficiency".

3) Fundamental powers of the people: these are the powers of the governed people and have the following manifestations: powers of a "constituent" nature, "reflected constitutional" powers, and powers of a legislative kind.

4) *Secondary social powers; they are derived social powers which depend one way or another on the legislative dispositions, although they are not in themselves solely juridical powers. The author studies here the subordinate juridical powers of government and the secondary juridical powers of the governed people (where he distinguishes the "legal" powers as "facultative rights", strict "subjective rights" and "legal freedoms" or reflected rights, and "jurisdictional powers").*

