

SOBRE EL CONCEPTO DE INSTITUCION POLITICA

I

El concepto de institución política, acerca del cual hace tiempo rondaba nuestra curiosidad y preocupación, no ha sido objeto, que sepamos, de trabajos sistemáticos y completos, salvo alguna referencia sugerente y útil como las que ha hecho Loewenstein (1). Contrasta esta posible despreocupación científica del problema, con la abundancia de estudios que utilizan tal expresión llegando casi a su abuso, como demuestra el prurito de designar instituciones, realidades diversas y antagónicas. Es menester, pues, poner cierto orden en este campo de trabajo tan importante y casi inexplorado, a pesar de que varios textos legales se refieren a las instituciones fundamentales de la República o de la Comunidad, como hace reiteradamente la vigente Constitución francesa (2). A mayor abundamiento, recientemente una interesante ley española sobre el orden público recoge la expresión instituciones públicas (3), de manera que sólo estos dos ejemplos, suficientemente significativos, bastan para subrayar la importancia y actualidad del problema.

Por otra parte, un estudio sobre la naturaleza de las instituciones políticas acaso suscite la atención de numerosos profesionales en la medida que sobre el concepto genérico de institución se han escrito y dicho muchas cosas una vez que el tema fue planteado y configurado luminosamente por dos juristas latinos excepcionales, Mau-

(1) Karl LOEWENSTEIN: «Les systemes, les ideologies, les institutions politiques et le probleme de leur diffusion», en *Revue Française de Science Politique*, vol. III, 10, n. 4, 1935.

(2) *Constitución de la V República Francesa*. Cfr. el preámbulo y artículos 11, 16, 85, 86, 91 y 92.

(3) Ley de Orden Público de 1959.

rice Hauriou (4) y Santi Romano (5), que representan las dos versiones originales y sugerentes de una renovación del Derecho y de su teoría correspondiente en la línea del institucionalismo jurídico. Ahora bien, es menester reconocer que lo que se ha sostenido por los seguidores del primero de los maestros no puede, a nuestro juicio, compararse con la altura, interés y valor sugeridor de la doctrina original, tanto por su significado crítico y renovador, frente al formalismo jurídico imperante, como por el tono y plenitud clásicos de entrambas versiones institucionalistas. Los seguidores y discípulos del institucionalismo francés (6) introdujeron en la doctrina del maestro contenidos y matices que, aunque es menester reconocer habían sido ya sugeridos por aquél; sin embargo, no lo fueron con la rotundidad y parcialidad de sus titulados discípulos. A nuestro entender, se acabó por desencajar su pensamiento original, pues, incluso contenía ingredientes contrarios a los añadidos que se le hicieron. Quedó, así, un institucionalismo metafísico y aun un institucionalismo escolastizante, más que escolástico, con alguna que otra apreciación aguda o ingeniosa dentro de un tono general confuso y complicado. La literatura común sobre la institución no pasó de una trivialización del pensamiento del decano de Toulouse, aunque no se le puede regatear el mérito de haber suscitado, con su insistencia, la atención sobre la importancia y la necesidad de profundizar en el análisis de un tema tan capital que sirviera de necesario correctivo del positivismo jurídico en la Teoría del Derecho y del Estado.

En cambio, el institucionalismo de Santi Romano, menos genial que el de Hauriou, desprovisto de aliento metafísico, pero más preciso y técnico, originó en Italia una dirección del pensamiento, en el campo del Derecho público, caracterizada por la gran coherencia de sus desarrollos manejando el método técnicojurídico y consiguiendo síntesis realmente afortunadas (7).

(4) Cfr. lo que digo sobre este autor en mi *Introducción al Derecho político*. José M. Bosch. Barcelona, 1958, pág. 19 y ss.

(5) Sobre SANTI ROMANO, cfr. V. E. ORLANDO: *Santi Romano e la scuola italiana di diritto pubblico*. Zanichelli, Bologna, 1948.

(6) Cfr., sobre el desarrollo del institucionalismo en Francia, la obra de Joaquín RUIZ-GIMÉNEZ: *La concepción institucional del derecho*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1946.

(7) Cfr., por ejemplo, la obra de Paolo BISCARETTI DI RUFFIA: *Lo Stato democratico moderno*, 3.^a ed. Jovene, Napoli, 1958.

En definitiva, tras la saturación institucional realizada por los autores franceses, que operó más en la superficie que en el fondo, el tema de la institución parecía haber calado más entre los cultivadores de la Teoría del Derecho y los iusprivatistas que entre los especialistas del Derecho político, salvo alguna notable excepción (8).

Esta puede ser una de las razones que en parte expliquen la falta, en este campo, de un concepto claro sobre la institución política, sus notas, clases y sistemas. En cambio, dentro de la Sociología se realizan estimables esfuerzos para sorprender la esencia de las intuiciones, establecer sus clases, interrelaciones y funcionamiento (9).

Nuestro interés estriba en captar, en la medida posible, el contenido, matices y dinamicidad de las instituciones políticas, para lo cual aludiremos a otros trabajos nuestros conexionados con éste subrayando que intentamos movernos dentro de los confines de la Teoría política antes que de la Sociología y del Derecho estricto aunque, como es natural, tendremos que referirnos, y tener presente, distintos contenidos sociojurídicos básicos.

Por último, conviene subrayar que, paralelo al prurito de llamar institución a todo (doctrinas, ideologías, *ismos*, sistemas, formas, estructuras, órganos, derechos y facultades) con evidente incorrección, hay que registrar el fenómeno de la multiplicidad de significados, o acepciones, de la institución puesto que, por vía de ejemplo, se pueden indicar los siguientes sentidos: sociológico, jurídico (en Teoría del Derecho), metódico o didáctico (instituciones básicas), administrativo, económico, cultural, constitucional (próximo al político). Este estudio afrontará solamente el aspecto *político* que creemos es el fundamental y decisivo.

(8) Cfr. Carlos RUIZ DEL CASTILLO: *Integración de la democracia en una doctrina cooperativa del Estado (Estudio inspirado en la concepción político-sociológica de Hauriou)*. Santiago, 1925.

(9) Cfr., por ejemplo, Leopold von WIESE: *System der Allgemeinen Soziologie als Lehre von den sozialen Prozessen und den sozialen Gebilden der Menschen (Beziehungslehre)*, 2.^a ed. Verlag von Duncker & Humblot. München und Leipzig, 1933, pág. 331 (donde define la institución).; W. H. HAMILTON: «Institution», en *Encyclopaedia of Social Sciences*, vol. VIII, páginas 84 y ss.; R. M. MAC IVER y C. H. PAGE: *Society An Introductory Analysis*. Rinehart and Company. New York, 1950, págs. 15 y ss.; A. PERPIÑÁ RODRÍGUEZ: *Tratado de Sociología General*. Instituto Balmes de Sociología. Madrid, 1956, págs. 287 y ss.

H

Para comprender la esencia de las instituciones políticas es buen camino partir de la comprobación que las ideologías políticas encarnan en aquellas dándoles vida. Esta afirmación pudiera parecer algo banal pero se ha subrayado la interconexión y sincronización entre ideologías políticas e instituciones (10) de manera que no es menester insistir.

Entendemos por *ideología política*, un conjunto de ideas, convicciones, prejuicios, e incluso sentimientos, acerca de cómo se organiza y ejerce, por un grupo determinado, el poder en una sociedad política. Naturalmente, estas ideas, convicciones, etc., aparecen estrechamente relacionadas y adquieren dinamicidad tal que les permite reclutar adhesiones y expandirse como movimiento político. Este se presenta unas veces en proyección vital, dinámica, suscitando adhesiones y repulsas y otras, en cuanto consolidación de símbolos, palabras y ademanes que se trivializan. En el primer caso tenemos un ismo político activo y eficaz, en el segundo estamos ante un ismo político trivializado, separado de toda base real, caduco (11).

Aunque se haya sobreestimado por Hauriou (12), la importancia de la idea en la fundación de las instituciones, no cabe duda que las ideologías políticas, tal como las hemos definido, recaban, forzosamente, una base real, instrumental, técnica y sistemática para poder operar con éxito en la sociedad. Las ideologías políticas necesitan encarnarse, de modo que su *encarnadura* es momento fundamental para su operatividad. Evidentemente, no hay institución política sin encarnadura, no puede resumirse la institución en la idea, ésta aparece afincada, encarnada, en la sociedad de un modo peculiar. Ahora bien, antes de examinar el modo de su encarnadura conviene reparar que las ideologías políticas, a nuestro juicio, no

(10) LOEWENSTIEN: *Loc. cit.*, págs. 688-690; del mismo autor: *Political Power and the Governmental Process*. The University of Chicago Press, 1957, págs. 10-11.

(11) Cfr. sobre esta cuestión mi comunicación a las Conversaciones Católicas de San Sebastián sobre «Crisis del lenguaje y lenguaje de la Iglesia». *La consolidación de los ismos políticos por el lenguaje*, 1957.

(12) Maurice HAURIOU: *Principios de Derecho público y constitucional* (trad. de Carlos RUIZ DEL CASTILLO). Reus. Madrid, s. d., págs. 85-86.

se relacionan aisladamente y tomadas en su estaticidad con las instituciones, sino que se conexionan con ellas dinámicamente.

Toda institución implica cierto grado de fijeza, determinación y conservación; pero las ideologías son dinámicas y la serie de sus ingredientes aparecen como variable constelación que operan, a su vez, procesualmente como movimiento o *ismo* político. Los ismos políticos son varios en los Estados contemporáneos y tratan de integrarse en ellos a través de distintos cauces (ideológico propiamente dicho, organizador y social) (13) pero siempre influirán, en cierta medida, en la fijación de la orientación política del Estado. Esto significa que las ideologías políticas se relacionan con las instituciones mediante el proceso de orientación política, y, por tanto, podemos afirmar que la organización y aseguramiento del proceso de orientación política se realiza a través de instituciones políticas. Quien haya leído mis consideraciones sobre el tema de la orientación política habrá visto una preocupación por resaltar la naturaleza dinámica de dicha orientación. Esto llamó mi atención sobre los factores compensadores de ese dinamismo, puesto que el proceso de orientación política debe operar a través de ciertos cauces y trámites de manera que me pareció convincente ver en los órganos del Estado factores permanentes y fijos para que se realizase aquel proceso y ahora considero que con idéntica y aun mejor razón, las instituciones políticas son entidades que cumplen la misma función. Si no yerro, resulta entonces que podemos definir la institución política como *entidad jurídicosocial que organiza y asegura duraderamente la realización del proceso de orientación política*.

En otro lugar (14) hemos sostenido que la orientación política es una predeterminación ideológica acerca de las metas político-sociales alcanzables por la actividad de los órganos del Estado. Añadamos, ahora, la importante función desplegada por las instituciones políticas para realizar el cumplimiento de aquellas metas predeterminadas ideológicamente. Esto parece cierto porque los órganos del Estado son neutrales, en cuanto tales, a cualquier predeterminación ideológica de manera que operan con indiferencia respecto a las ideologías. En este sentido, las instituciones políticas son la encar-

(13) Pablo LUCAS VERDÚ: «La integración de las fuerzas políticas en el Estado contemporáneo», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 99, mayo-junio 1958.

(14) Pablo LUCAS VERDÚ: «Gobierno», en Nueva Enciclopedia Jurídica Seix. Barcelona, vol. X, 1959.

nadura social y técnico-organizadora de una ideología política. Si esto es cierto, resulta que las instituciones representativas (Parlamento, sistema parlamentario, separación de poderes, examen de constitucionalidad de las leyes, etc.), son encarnaduras técnico-organizadoras de la ideología y del *ismo* (en cuanto movimiento político del liberalismo). Son instituciones políticas que encarnan, dentro del cuadro de la democracia clásica, de la democracia abierta, de los principios políticos liberales. Del mismo modo, las instituciones de democracia semidirecta (referendum, *recall*, iniciativa legislativa) encarnan la democrática o mejor la utopía democrática, que se ha conexionado mediante la racionalización del poder con las ideologías y formas liberales en la democracia-liberal (Weimar, constitucionalismo de la 1.^a y 2.^a posguerras mundiales). Por otra parte, el sistema de Consejos (*Soviets*), la dimensión de poderes, el mandato imperativo, el partido único, la dictadura del proletariado, la dirección colectiva, son instituciones que encarnan, o han encarnado, la ideología comunista de la U. R. S. S. y de los países satélites.

Si la ideología, como ha advertido agudamente Wladimir Weidle, es un *systeme d'idées qui ne sont plus pensées par personne* (15), y por otra parte sólo tiene sentido, según el mismo autor, en relación con la construcción y la acción, resulta entonces que la eficacia de toda ideología se mide por su encarnadura, es decir, es eficiente en la medida que encuentre un conjunto de medios sociales, instrumentales y técnicos capaces de asegurar el cumplimiento de sus finalidades esenciales. Por eso es inconcebible pensar que instituciones políticas liberales (representación, discusión, alternativa en el poder) surtan efectos incrustándolas en sistemas institucionales cuyas ideologías son antiliberales, y, viceversa, no cabe imaginar un adecuado funcionamiento de instituciones comunistas dentro de sistemas institucionales democrático-liberales. Las ideologías políticas necesitan ser congruentes con los instrumentos, aparatos y medios técnicos que los establecen. Si se admite esto, resulta que las instituciones políticas asegurarán la realización de procesos de orientación política también congruentes con ellas —a diferencia de lo que ocurre con los órganos—, de suerte que sería sorprendente imaginar a la Corona británica garantizando el cum-

(15) Wladimir WEIDLE: «Sur le concept d'ideologie», en *Le Contrat Sociale*, vol. III, n. 2, marzo 1959, pág. 77.

plimiento en el Reino Unido, y en la *Commonwealth*, de las metas políticosociales predeterminadas por la ideología comunista.

De todo esto se desprende que las ideologías políticas se verifican en el aparato institucional; que las ideologías políticas, animadoras del proceso de orientación política, se encauzan mediante las instituciones políticas en virtud de su connatural función conservadora (16). Además, las instituciones políticas son delimitadoras en la medida que fijan fronteras al arbitrio, a la inseguridad (17). Son pivotes sobre los que giran los variados procesos integradores de la convivencia política. Esto demuestra su profundo entronque social. Las creencias, los usos y convenciones constitucionales —tan eficientes en las democracias anglosajonas— les sirven de sólidos cimientos (18). Es tan hondo ese enraizamiento, que a veces la misma encarnadura institucional parece artificiosa comparada con las raíces que les suministra la vida (19).

Las instituciones políticas realizan las exigencias típicas de los sistemas de seguridad. Dice Tierno Galván (20) que «todo sistema de seguridad es garantía frente a cierto miedo o inseguridad. La inseguridad del mundo, la inseguridad de la propiedad, etc.» Si esto es así, resulta que para resolver las situaciones de inseguridad que se pueden dar en la convivencia política es menester establecer un sistema de respuestas seguro y reiterable a esos retos y asechanzas de la inseguridad política. Por eso Tierno Galván define a la institución como «la regulación de un conflicto por un sistema de respuestas seguro y reiterable», y termina diciendo que «toda institución es un sistema de seguridad». En efecto, las instituciones políticas liberales, por ejemplo, la separación de poderes, la libertad de opinión, el secreto postal, la libertad de circulación son auténticos sistemas de seguridad, son respuestas seguras, reiterables, du-

(16) C. RUIZ DEL CASTILLO: *Integración...*, cit., pág. 31.

(17) Benjamín CONSTANT: «Des reactions politiques», chap. VIII, «Del arbitraire», pág. 491, en su *Cours de Politique constitutionnelle*, 3.ª ed. Bruxelles, 1837.

(18) Jaime BALMES: *Escritos políticos de don Jaime Balmes*. Colección completa, corregida y ordenada por el autor. (Cfr. el artículo «Las instituciones políticas en sus relaciones con el Estado social»). Madrid, 1847, pág. 225.

(19) Alexis de TOCQUEVILLE: *La democracia en América*. Ed. del «Fondo de Cultura Económica». México-Buenos Aires, 1957, pág. 13.

(20) Enrique TIERNO GALVÁN: *La realidad como resultado*. Salamanca, 1958, pág. 166.

raderas frente a los posibles conflictos y amenazas provocados por el despotismo. No interesa ahora subrayar la observación que estos sistemas de seguridad son protectores de los intereses burgueses, o que los sistemas de seguridad comunistas, como el partido único, los Consejos, etc., garantizan, según la doctrina soviética, intereses del proletariado. Basta con señalar la función aseguradora de las instituciones políticas. Por consiguiente, éstas garantizan el cumplimiento de la orientación política en la medida que aseguran no sólo la encarnadura de las ideologías en el marco institucional, sino también su dinamismo dentro del proceso de orientación política.

Las instituciones políticas son entidades jurídicosociales, es decir, están regladas, sistematizadas y coordinadas por normas jurídicas con eficacia social organizadora. Los estatutos jurídicos (Constitución, leyes, reglamentos, estatutos propios de cada institución), la costumbre y los usos sociales regulan su creación y funcionamiento. Cada institución cuenta con ciertas peculiaridades que le individualiza. Por eso resulta interesante examinar la fenomenología institucional. Sin embargo, aquí no vamos a trazar un cuadro completo, sino más bien apuntaremos algunos casos notorios. Podemos distinguir entre *instituciones del Estado-sujeto (Estado como aparato)* e *instituciones del Estado-comunidad*. Es cierto que hay instituciones difícilmente encajables en uno solo de estos sectores, puesto que cabe su colocación en ambos a la vez. Por ejemplo, no hay duda que la separación de poderes, o la Corona, corresponden al Estado-sujeto, pero surgen dudas sobre la posición de los partidos políticos en algunos Estados contemporáneos. Así no cabe duda que en una democracia liberal agnóstica los partidos políticos son instituciones del Estado-comunidad, pero cuando se ha verificado una intensa constitucionalización de los mismos surgen algunas perplejidades. En cambio, parece que el partido único es institución del Estado-sujeto, aunque puede también alegarse que el movimiento (*Bewegung*) se efectúa dentro de la comunidad (21).

Las instituciones del Estado-sujeto se caracterizan por su elevado aparato formal, porque cuentan con poderosos y numerosos órganos a su servicio, en tanto que las instituciones del Estado-

(21) Hay casos, como los Comités Nacionales de Liberación y la prensa, que parecen instituciones del Estado-comunidad, aunque esta última puede convertirse en institución del Estado-sujeto merced al excesivo intervencionismo estatal. Cfr., sobre la prensa, lo que dice RUIZ DEL CASTILLO: *Integración...*, cit. pág. 76.

comunidad poseen mayor espontaneidad, incluso, a veces, viven contra, o fuera, del Estado (partido revolucionario).

Se puede aplicar la terminología de Hauriou y entonces tenemos las *instituciones-idea*, las *instituciones-persona* y las *instituciones-cosa*. Los ejemplos son claros.

III

Las instituciones políticas, como cualquier especie de institución, se presentan integrando cuadros institucionales. Esto sucede principalmente merced a la función relacionadora y entrelazante de las normas jurídicas. En efecto, observa acertadamente Zangara (22) que el elemento esencial de la institución es un sistema normativo, es decir, una serie ordenada de imperativos jurídicos que sirven para regular un complejo de relaciones humanas, con una organización, un aparato de reglas y sanciones, de jerarquía (gobernantes y gobernados). Se presenta como ordenamiento —continúa el autor italiano— de una serie de comportamientos y a la vez como forma unitaria capaz de asumir, en el mundo del derecho, una configuración diferenciada y delineada. Ahora bien, las instituciones conservan entre sí recíprocas relaciones que originan el cuadro institucional. Unas instituciones políticas sirven de base a otras; así, por ejemplo, la Corona, en las monarquías hereditarias, está conexionada con la dinastía, o bien mantienen contactos unas con otras (controles primarios y secundarios) que configuran, finalmente, otras instituciones. El Parlamento y el Gabinete se relacionan entre sí mediante contactos recíprocos, originando el sistema parlamentario. Sin embargo, estos casos son aspectos parciales del cuadro institucional político, que, en realidad, es mucho más vasto y complejo. Todo cuadro institucional político está compuesto de instituciones del Estado-sujeto y del Estado-comunidad, de instituciones-personas, instituciones-ideas e instituciones-cosa (por ejemplo, el Caudillo como institución-persona; la Corona de San Esteban, como institución-idea; la Caja Nacional de Amortización del franco, establecida por Poincaré, como institución-cosa). Entran también dentro de este cuadro las infraestructuras sociales que fun-

(22) Vincenzo ZANGARA: *La rappresentanza istituzionale*. Cedam. Padova, 1959, págs. 77-78.

damentan las instituciones, los usos y convenciones constitucionales que lubrican los órganos fundamentales para aligerar su funcionamiento. Así, el cuadro político institucional adquiere no sólo una nueva configuración estática, estructuralmente fija, sino sentido dinámico, funcional, ya que los controles que los órganos de una institución ejercen sobre los órganos de otra institución y la efectividad de las responsabilidades exigidas por los órganos de una institución a los de otra han de concebirse funcionalmente, es decir, considerando que tales instituciones operan un trabajo conjuntado, una auténtica integración funcional del Estado.

En realidad, no hay institución política desencajada del marco institucional correspondiente; se dan siempre instituciones, esto es, interrelación entre ellas, originando el cuadro político institucional. El concepto aislado de institución política es, en el fondo, un símbolo verbal que aísla, en el plano del puro concepto, con móviles didácticos, los ingredientes esenciales de la misma. La institución cobra vida, funciona realmente dentro del cuadro político institucional.

La interconexión e interfuncionalidad de las instituciones políticas; características del cuadro institucional, se refuerzan con la acción de usos y convenciones constitucionales que modulan determinados derechos y facultades; así, por ejemplo, el sistema parlamentario en Inglaterra opera no sólo mediante el diálogo Parlamento-Gabinete, sino también teniendo en cuenta la facultad de la disolución de la Cámara de los Comunes, la influencia de la opinión pública, el bipartidismo, la moral política anglosajona, el sistema electoral, etc. Por otra parte, aunque las instituciones políticas se sostengan en el cuadro institucional, éste, en su totalidad, está relacionado con el cuadro institucional económico, moral y religioso en la medida que éstos influyen poderosamente en la convivencia. Hay instituciones políticas características del capitalismo, del mercado libre, de la industrialización, de la economía dirigida, de la planificación y del *welfare State* (23). Hay instituciones políticas completamente secularizadas; otras tuvieron íntima relación, o manifiestan tendencias claras a relacionarse con criterios y afirmaciones eclesíásticas, como ocurre con las instituciones políticas de las monarquías tradicionales. No es menester insistir en la estrecha dependencia, y hasta identificación, de la realidad política y religiosa

(23) Sobre el complejo político económico, cfr. MAC IVER: *ob. cit.*, pág. 456.

en algunos países orientales. En estos últimos casos, el cuadro institucional realiza un verdadero desdoblamiento funcional en la medida que las mismas instituciones actúan para satisfacer necesidades tanto políticas como religiosas. En el mundo altamente industrializado en que vivimos es menester conocer bien el cuadro institucional económico, imbricado en el político, para sorprender adecuadamente el sentido y funcionamiento de las instituciones políticas. En los países en los cuales existe débil conciencia cívica puede ocurrir que las instituciones eclesiásticas y las instituciones menores suplan el deficiente funcionamiento de las políticas. Son países casi sin Estado, posiblemente con fuertes energías sociales, pero cuyos ciudadanos, por variadas razones, prefieren moverse y arreglar sus problema dentro de las estructuras familiares, amistosas, vecinales y eclesiásticas. En estos casos, las instituciones políticas existen —configuradas en los textos legales—, pero desarraigadas del medio social. Por lo tanto, la conciencia del Estado, la conciencia de la convivencia política, es el convencimiento de que las instituciones políticas vigentes funcionan efectivamente y sirven para la realización de un auténtico proceso de orientación política. En resumen, se trata de la conciencia de que existe, y funciona, un cuadro político institucional.

Maurice Hauriou describió brillantemente la necesidad que tiene toda institución de la organización. No cabe una institución (Estado, Corona, Parlamento, Partido único, Presidencia, etc.) sin órganos a su servicio. Es mejor reproducir, sin glosas, lo que escribe el maestro francés: «Así como prácticamente es la actividad la que mantiene la vida, es también el personal de agentes de la institución lo que mantiene la vida social de ésta. Una institución desorganizada, cuya actividad cesa, cuyo personal se dispersa, pierde bien pronto toda existencia, porque el grupo de los simples adheridos se dispersa a su vez, perdiendo su fe en la obra y hasta dejando de pensar en ella. Las instituciones no viven sino por su doble personalidad de agentes y de adheridos; cuando, uno tras otro, se debilitan y desunen, la institución muere. No subsiste de ella más que la idea central, que, gracias a su carácter objetivo, no muere, pero que ha perdido momentáneamente su prestigio de reclutamiento, escaso porque no responde ya a las necesidades y a las circunstancias» (24).

(24) HAURIUO: *ob. cit.*, págs. 88-89.

Es obvio que el Estado tiene que servirse para obrar de agentes, funcionarios, de órganos jurídicamente configurados. Estos órganos se componen de dos elementos: a) una esfera de funciones y poderes (*ufficio*, según la terminología italiana) (25); b) una o más personas titulares que impulsan, actúan y movilizan tal oficio. Es tal la relevancia de los órganos del Estado que ello sirvió de base a Carré de Malberg (26) para sostener que el Estado ha de considerarse antes como un sistema de órganos que como sistema de normas. Pero el Estado no sólo es esto; es, además, una institución de instituciones, según la afortunada expresión de Hauriou. Urge, por consiguiente, distinguir los órganos de las instituciones políticas. Es un problema complicado. En efecto, la doctrina emplea indistintamente, y sin precisar, los términos «órganos» e «instituciones». Resulta, entonces, que los órganos son instituciones, y estas últimas son órganos.

Escribe Santi Romano (27) que son órganos constitucionales «aquellos a los cuales se confía la actividad dirigida por el Estado y gozan, dentro de los límites del derecho objetivo que les coordina entre sí, pero no los subordina uno a otro, de completa independencia recíproca». Evidentemente, la actividad del Estado, los procesos de integración estatal, entre ellos el proceso de orientación política, son impulsados por los órganos constitucionales, pero no asegurados por ellos. Esta misión compete, como vimos, a las instituciones políticas. Por otra parte, parece que las instituciones políticas tienen mayor conexión entre sí que los órganos; es más: la interrelación orgánica se realiza principalmente a través de las instituciones políticas. Además, las instituciones comprenden a los órganos, y no éstos a las instituciones, en la medida que la idea del Estado institucionalizada en Europa en cuanto Estado-persona, es decir, con capacidad jurídica, y en Inglaterra en cuanto Corona, tiene a su servicio instrumentos (órganos). Un conjunto de órganos

(25) ZANGARA: *ob. cit.*, págs. 147-48.

(26) R. CARRÉ DE MALBERG: *Confrontation de la theorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation*. Sirey, París, 1933, página 167. Cfr. Marcel PRELOT: *Institutions politiques et Droit constitutionnel*. Dalloz, París, 1957, pág. 41.

(27) Santi ROMANO: «Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato», en *Scritti Minori*, vol. I (*Diritto Costituzionale*), ed. G. Zanobini Giuffrè. Milano, 1950, pág. 12.

no son capaces de individualizar por sí solos a la institución-persona, o a la institución-idea, o a la institución-cosa, porque le falta el elemento ideológico, básico en las instituciones políticas. Las instituciones políticas son ideologías enraizadas en la sociedad y concretadas en un sistema organizado. Los órganos no estructuran normalmente, ideologías. En este sentido, se comprende ahora mejor nuestra definición de institución política: toda entidad jurídico-social que *organiza* y asegura duraderamente la realización del proceso de orientación política.

Las instituciones políticas organizan, se sirven de instrumentos personales (agentes, funcionarios, empleados, auxiliares) y de instrumentos técnicos (oficios, poderes, facultades, funciones) para asegurar permanentemente el cumplimiento de la orientación política. Las instituciones se sirven de los órganos, y no al revés. El Estado se vale de sus órganos. Decir lo contrario es incorrecto o revela una anomalía en la actividad política; algo semejante al golpe de Estado.

IV

Sabemos que las instituciones organizan y aseguran la realización del proceso de orientación política, pero puede suceder que en un momento dado no existan instituciones suficientes para garantizar esa misión, o bien las instituciones políticas existentes lo hacen imperfectamente; por eso se requiere su institución o mejoramiento. Entonces resulta que es menester la *institucionalización política*, es necesario crear otras instituciones, o perfeccionarlas, o sustituir las antiguas por otras nuevas. Toda revolución, todo movimiento político, pretenden consolidarse a través de instituciones correspondientes tanto al Estado-sujeto como al Estado-comunidad. Un *ismo* político que no se institucionaliza con autenticidad está condenado irremisiblemente. Ahora bien: el grado necesario para una adecuada institucionalización varía según las circunstancias y tiempos concretos. Hay que precisar cuándo conviene una institucionalización en el Estado-sujeto o en el Estado-comunidad, lo cual depende de una prudente visión política. No obstante, el proceso de institucionalización no es simple tarea reflexivamente creada, sino que hay que tener en cuenta la espontánea anticipación social, tantas veces más oportuna, certera y justa que la artificialmente impuesta desde

el poder. Hauriou ha descrito bellamente las distintas fases de la institucionalización: fundación, desprendimiento de la idea del fundador, acogida por los seguidores, organización y sucesiva consolidación, de manera que es inoportuno repetir cosas suficientemente conocidas (28). En cambio, se ha escrito menos sobre el influjo del tiempo en las instituciones, o sea, sobre el deterioro del cuadro institucional con el transcurso de los años.

Entre nosotros, A. Perpiñá (29) ha subrayado agudamente cómo institucionalizar ideas es el camino necesario para su corrupción y desfiguración. El deterioro de las instituciones es, por tanto, fenómeno corriente en la convivencia política. No obstante, las instituciones políticas afectadas por el tiempo pueden recobrar prestigio, e incluso efectividad, actuando en sentidos insospechados en el momento de su fundación o establecimiento. La Cámara de los Lores ha sufrido mermas considerables en sus atribuciones, pero ha sabido conservar, pese a todo, su carácter *imposant* merced a la altura elevada de sus debates. Por otra parte, el tiempo a veces actúa en sentido contrario; es decir, puede dignificar o acrecer la importancia de las instituciones. Así ocurrió con el Consejo de la República en los últimos años de la IV República, y ha sucedido, hace unos años, con el Vicepresidente de los Estados Unidos. Cabe también la posibilidad que ciertas instituciones adquieran funciones no previstas claramente al establecerse, o actúen en sentido insospechado en el momento de su creación. Esto ha sucedido realmente con las instituciones que estructuran los poderes en Estados Unidos: Congreso, Corte Suprema y Presidente, las cuales, sucesivamente, han tenido su oportunidad. En realidad, la historia del sistema parlamentario consiste en la sorprendente revelación de las facultades de decisión y actuación implícitamente contenidas en cada una de las instituciones y órganos políticos que participan en el juego efectivo de tal sistema. Pero es menester no fiar todo a la virtualidad de las instituciones, porque por detrás, y dentro de ellas, están los hombres, las grandes, mediocres e ínfimas personalidades, que con su actuación genial, discreta o negativa ensalzan o desprestigian, en el grado co-

(28) Cfr. sobre esto lo que escribe G. BURDEAU: *Droit constitutionnel et Institutions politiques*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. París, 1957. pág. 13.

(29) A. PERPIÑÁ: *ob. cit.*, págs. 292 y ss.

responsable a su estatura política, la importancia y efectividad de las instituciones. Están, además, los partidos políticos y los grupos de presión, que interceptan poderosamente el juego institucional, unas veces vivificándolo, como en Inglaterra, Estados Unidos y, en general, en las democracias sanas, mediante un bipartidismo, o tripartidismo, consciente del mínimo de principios admitido por todos, considerándose, además, leales observantes de las reglas del juego político; otras veces, en cambio, tuercen o entorpecen el buen funcionamiento institucional, pudiendo llegar a situaciones críticas. No conviene, sin embargo, exagerar; el tiempo no devora siempre las instituciones, porque hay casos conocidos por todos que demuestran cómo las respeta e incluso las prestigia. Ahí está el caso de la Corona británica, de la Corte Suprema de los Estados Unidos, del Consejo Federal suizo. No hay que olvidar que Hauriou atribuyó a la institución la impronta bergsonianiana de la *durée*; que las instituciones tienden a mantenerse, que su carácter conservador es la contrapartida de la inercia en el dinamismo político.

Todo proceso de institucionalización política implica necesariamente cierto grado de tecnificación. Conviene, pues, estudiar la conexión que existe entre institución y técnica. La institucionalización es un modo de integración política predominantemente funcional. En este sentido, como sostiene Loewenstein (30), las instituciones son dispositivos (*arrangements*) organizadores para la realización de las funciones que se le han confiado. Ahora bien: para el cumplimiento de tales funciones se requiere el desarrollo y aplicación de ciertas técnicas o procedimientos congruentes con cada función (legislativa, ejecutiva-administrativa, judicial). Así, tenemos, dentro del derecho parlamentario, del derecho electoral, del derecho administrativo y de la justicia constitucional, variadas técnicas, cuyo examen no vamos a hacer en esta ocasión. Basta referirse, de pasada, a los sistemas de elaboración, discusión y aprobación de las leyes, a las comisiones legislativas, a la organización política del sufragio, al examen de constitucionalidad de las leyes, técnicas que cristalizan en las instituciones políticas correspondientes.

La tecnificación de las instituciones políticas se opera, frecuentemente, mediante la racionalización del poder político y de los elementos a su servicio. Esta racionalización puede actuarse en el plano

(30) LOEWENSTEIN: *Political Power...*, cit., págs. 32-33.

normativo-jurídico o en el plano económico-social. Ejemplo de esta última racionalización es la planificación. Las Constituciones, el constitucionalismo, son casos de racionalización jurídico-normativa del poder político. Una manifestación significativa de este tipo de racionalización fué la aplicada por Mirkin-Guetzevitch (31) para organizar y funcionalizar los sistemas parlamentarios de las democracias europeas de la primera posguerra mundial. Participaron eficazmente en la redacción de textos constitucionales de este período varios especialistas renombrados. Así, el proyecto de la Constitución de Weimar fué redactado por el profesor Hugo Preuss; el de Austria de 1920, por Kelsen. Claro está que en estos casos se trató más bien de una técnica jurídico-formal, o sea de la aplicación de distintos principios de la dogmática jurídica al campo constitucional, antes que de una auténtica y segura configuración de instituciones políticas. Esto significa que la tecnificación operó más en la forma, en la redacción, sistematización, de los preceptos normativos que en el establecimiento de entidades jurídico-sociales enraizadas firmemente en la estructura social.

En el derecho constitucional de la posguerra (32) se han replanteado las exigencias técnicas, tanto en el ámbito formal como en el político-social. Por vía de ejemplo se pueden citar el establecimiento del llamado voto constructivo de censura en la Ley fundamental de Bonn (33); la creación de Consejos y Comités, aunque algunos de ellos ya existieron en la fase anterior; por último, la nueva institucionalización política de la Comunidad francesa, según la Constitución de la V República Francesa.

En nuestros días se está experimentando una influencia notable de la técnica en el funcionamiento de las instituciones políticas. Evidentemente, se mantienen, en la apariencia, los viejos principios, modelos y procedimientos. Como subraya Merle (34), el funciona-

(31) Boris MIRKINE-GUETZEVITCH: *Modernas tendencias del derecho constitucional*. Reus. Madrid, 1934.

(32) Carlos OLLERO: *El derecho constitucional de la posguerra*. Bosch. Barcelona, 1949.

(33) Sobre el voto constructivo de censura. Cfr. lo que escribe G. BURDEAU en su *Traité de Science politique*, tomo VII. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence. París, 1957, págs. 326-330.

(34) Marcel MERLE: «L'influence de la technique sur les institutions po-

miento de las instituciones políticas continúa sometido a las normas escritas o consuetudinarias que constituyen el estatuto fundamental de los regímenes democráticos (separación de poderes, jerarquía de las autoridades encargadas de garantizar la supremacía del poder civil, etc.). Pero, en realidad, la tensión política internacional, los cambios socio-económicos, los espectaculares descubrimientos e inventos, energía termonuclear, astronáutica, proyectiles teledirigidos, han repercutido en la práctica de las instituciones políticas. Este hecho significativo se ha producido porque las nuevas instituciones establecidas para realizar investigaciones atómicas, astronáuticas, balísticas, han conseguido resultados sorprendentes, los cuales afectan enormemente a la convivencia entre los pueblos, en tanto que las instituciones políticas normales efectúan un trabajo lento y penoso. Merced a la politización intensa de estos campos de investigación y aplicación, cuyos efectos ponen en juego la responsabilidad de los dirigentes políticos, en la medida que afectan a la vida o desaparición de la humanidad, el valor de las instituciones políticas tradicionales parece achicarse en beneficio de aquellas otras.

La tecnificación de las instituciones políticas se esfuerza en acomodarlas a las transformaciones políticas y económico-sociales de nuestro tiempo para que continúen siendo entidades aseguradoras del cumplimiento del proceso de orientación política. Ahora bien: en nuestros días, la orientación política de los dos grandes Estados (E.E. UU. y U. R. S. S.) tiene muy en cuenta los avances en materia atómica, en astronáutica, así como en las modernas armas destructoras. La tecnificación en estos campos es mucho más rigurosa que en el sector político. Las instituciones encaminadas a consolidar esos avances pueden desbordar en importancia a las instituciones políticas normales. Dicho con otras palabras: se plantea el problema de en qué medida puede un Estado realizar un auténtico proceso de orientación política, congruente con las exigencias de la conciencia cívica y tendente a las metas político-sociales del mejoramiento de la convivencia social en el respeto de la dignidad y de los derechos de la persona humana, almacenando armas destructoras de la humanidad y gastando millones de dólares en producir nuevos ingenios mortales. Cabe la posibilidad de que el mundo

litiques», en *Politique et Technique*. Presses Universitaires de France. Paris, 1958, págs. 52-53.

vuelva a una condición prehistórica a través de la destrucción recíproca. Las instituciones políticas requieren, para su normal y efectivo funcionamiento, una situación límite: que no se manipulen para fines exteriores a los indicados en su definición, concebida ésta desde una alta perspectiva ética, a saber: desde la óptica cristiana.

V

Resta decir algo acerca de la configuración constitucional de las instituciones políticas.

La reciente Constitución francesa es un ejemplo notable. En realidad, el constituyente francés ha puesto en vigor la idea de Hau-riou sobre el derecho constitucional. Sin embargo surge el problema de que las Constituciones no pueden —y acaso no deben— trazar el cuadro completo de las instituciones políticas de un país en un momento dado. Se corre el riesgo de formalizar excesivamente; existe el peligro de legalizar realidades que se mueven mejor en el plano de la espontaneidad social. Entonces tendremos instituciones políticas constitucionalmente previstas y reguladas, e instituciones políticas extraconstitucionales, en el sentido que están fuera del instrumento constitucional y a veces en contra suya. Los Comités Nacionales de Liberación, los Comités de Salvación Nacional, las Juntas Patrióticas y de Defensa son ejemplos notorios. No obstante, el derecho constitucional debe concebirse en el sentido de un derecho institucional fundamental, es decir, de un derecho regulador de las instituciones políticas básicas, en la medida que respecto a los derechos y libertades fundamentales que siguen apareciendo en los textos constitucionales, pueden ocurrir dos cosas: que sean proclamación retórica, puesto que en la práctica no se cumplen, o que se cumplan porque están enraizados en la conciencia cívica y en el riguroso acatamiento de las autoridades. En ambos casos es superflua su fundamentación formal. No sostenemos la tesis de la innecesariedad de la proclamación de los derechos fundamentales; queremos que se cumplan institucionalizándose, es decir, concretándose en entidades jurídico-sociales que aseguren la realización de la orientación política.

Deberemos terminar exaltando el valor ejemplar de las instituciones políticas por su función garantizadora y conservadora (en el limpio sentido de la palabra); por su eficaz funcionamiento al ser-

vicio del bienestar general, porque sirven para tutelar la dignidad, libertad y perfeccionamiento de la persona humana, meta y definición del Derecho. Porque cualquier otra fundamentación y justificación de las instituciones políticas nos parecería una cruel burla del Derecho natural y de la persona humana.

PABLO LUCAS VERDÚ

R É S U M É

L'étude du concept "institution politique" est important, parcequ' on a peu écrit sur celui-ci, malgré l'emploi fréquent de l'expression et l'abondance des études sur l'institutionnisme dans la doctrine française et italienne.

Pour comprendre l'essence des institutions politiques il faut partir de comment les idéologies politiques s'incarnent dans celles-ci et leur donnent la vie. Ces dernières se mettent en rapport avec les institutions moyennant le processus d'orientation politique. L'orientation politique est une prédétermination idéologique au sujet des buts politico-sociaux qui peuvent être atteints par l'activité des organes de l'Etat. D'après ceci, on peut définir l'institution politique comme une entité juridico-sociale qui organise et assure durablement la réalisation du processus d'orientation politique. Il faut distinguer entre les institutions politiques de l'Etat-sujet et de l'Etat-communauté, de même que, d'après Hauriou, entre les institutions-idée, institutions-personne et institutions-chose.

Les institutions politiques se manifestent en intégrant les cadres institutionnels grâce à la fonction d'interdépendance des règles juridiques. Tout cadre institutionnel juridique se compose d'institutions de l'Etat-sujet et de l'Etat-communauté, d'institutions-personnes, d'institutions-idées et d'institutions-chose. Les infrastructures sociales, les coutumes et les conventions constitutionnelles et les facteurs économiques entrent aussi dans ce cadre. Les institutions politiques se servent d'instruments personnels et techniques pour assurer en permanence l'accomplissement de l'orientation politique.

Finalement, il est nécessaire des considérer le processus de l'ins-

titudinalisation politique et de la technification des institutions politiques qui, partant de la Seconde Guerre Mondiale, arrive jusqu'à nos jours.

S U M M A R Y

The study of the political institution concept is important because little has been written on the subject in spite of the frequent use of the expression and large amount of studies on the institutionism in the French and Italian doctrine.

In order to understand the essence of political institutions one must start pour the way in which political ideologies embody in them giving them life. The latter are linked to the institutions through the process of political orientation. Political orientation is an ideological predetermination concerning political-social aims which are attainable by the activity of State organs. According to this, the political institution can be defined as juridical-social entity which permanently organizes and ensures the fulfillment of the political orientation process. One has to distinguish between the political institutions of the State as a subject and the State as a community, as well as, according to Hauriou, idea-institutions, person-institutions and thing-institutions.

Political institutions are shown to form institutional tables subject to the interlacing function of juridical norms. Every juridical institutional table is composed of institutions of the subject-State and of the community-State, of person-institutions, idea-institutions and thing-institutions. Social infra-structures, constitutional customs and conventions and economic factors are also part of the table. Political institutions are used as personal and technical instruments for permanently ensuring the fulfillment of political orientation.

Finally, one must consider the process of political institutionalization and of political institution technification which, starting off from the Second World War, has now reached present-day times.