

ERNST FORSTHOFF: *El Estado de la Sociedad Industrial*. Instituto de Estudios Políticos, 1975, 292 págs.

Los acelerados cambios sociales han incidido de tal manera sobre lo que se viene entendiendo por Estado que no resulta gratuita la afirmación de estar amenazado de perder la iniciativa política. La soberanía, que le es consustancial, empieza a ejercerse de un modo compartido, pero no por el pueblo o conjunto de ciudadanos, sino por la sociedad industrial con su tremendo entretejido de relaciones e intereses, los cuales no siempre coinciden con los generales. Esta doble titularidad va en detrimento del mismo Estado por la propia dinámica y condicionamientos de

la sociedad industrial, que progresivamente le confiere un papel fundamentalmente asistencial.

A lo largo de toda la obra de Forsthoff gravita la interrogante de si el Estado actual se encuentra en condiciones de hacer frente a las continuas exigencias de esa sociedad y si no sería hora de pensar en que lo que se necesita es un nuevo Estado, otra elaboración política.

Aunque el modelo contemplado es la República Federal Alemana, tanto el análisis de las causas de la situación como los planteamientos vertidos son válidos y aplica-

bles a cualquiera de los países del mundo occidental con un cierto grado de desarrollo económico. En todo caso, su autoridad y prestigio en la materia, con más de cuarenta años de experiencia, avalan el alto rigor científico de los distintos aspectos desarrollados en el trabajo.

### Evocación del Estado

El autor inicia el estudio haciendo referencia a la aparición del concepto de Estado en los límites de separación de la Edad Media y Moderna, siendo una consecuencia de las condiciones originadas por las guerras religiosas. Si bien esta idea debe ser entendida en el sentido de que su fundamentación no es exclusivamente religiosa —existieron otras como el capitalismo que se inicia, las elaboraciones teóricas, la fundamentación de un mayor poder para las monarquías nacidas de la desintegración de las estructuras medievales, etcétera—, en ella se encuentra la clave de las transformaciones debidas a una progresiva «laicidad» de la sociedad.

Pero el fortalecimiento del Estado conlleva paralelamente el del monarca; y apoyados ambos en una construcción doctrinal básica cual es la de la soberanía con su culminación en el siglo XIX.

Durante un período dilatado de tiempo la identificación entre Soberanía, Estado y Monarquía se mantiene defendida tanto por los racionalistas como por los tradicionalistas, recibiendo su principal ataque con la difusión de la teoría

de que el Estado es una persona jurídica, con la consecuencia de considerar a la soberanía (poder) y al monarca limitados por la Constitución.

Con esta nueva idea se abría la puerta a un nuevo término, el Estado de derecho, que ha llegado hasta nuestros días. Pero esta relación de fuerzas, Estado-Sociedad, produjo un debilitamiento de la soberanía, que encuentra la justificación de su resurgimiento en las circunstancias sociales y políticas en el presente siglo, con su arranque en la terminación de la primera guerra mundial. Las situaciones de anormalidad e inseguridad, así como los problemas económicos propiciaban la vuelta a una potenciación del Estado y consecuentemente de la soberanía, a fin de intervenir en una economía conflictiva y hacer frente a los grupos sociales en pugna.

De ahí, en movimiento pendular, se abre nuevamente el proceso de disminución del poder estatal por necesitar el Estado de colaboraciones representadas por fuertes intereses económicos surgidos del capitalismo industrial y financiero, así como de las ideologías políticas dominantes. Con estos condicionantes la omnipotencia estatal sólo lo era en terreno de la teoría.

### Estado y Sociedad

La separación de estos dos conceptos como realidades antagónicas ha venido siendo defendida —o criticada— según las convicciones políticas y sociales del momento.

Para Forsthoff, el reconocimiento de la existencia del dualismo Estado-Sociedad no debe llevar a la creencia de que se tratan de dos líneas paralelas; más bien refleja «dos formas del ser social».

Por ello, ni aún en la época del liberalismo puede hablarse de una verdadera separación de Estado y Sociedad; menos todavía en nuestros días con el intervencionismo del Estado en las actividades sociales, que, paradójicamente, no supone una mayor prepotencia por resultar implicado en la marcha de la sociedad y en los resultados económicos.

Esta situación en la que se encuentra el Estado le lleva a plantearse si no ha llegado el momento de pararse a considerar que el concepto tradicional se encuentra en tela de juicio y la conveniencia de una nueva construcción de la idea de Estado más acorde con la realidad actual. Si lo que llamamos Estado ya no se corresponde con lo que tradicionalmente venimos entendiendo como tal, se llega a las tremendas interrogantes de quién protege y garantiza las libertades individuales, así como el medio físico en el que se desenvuelve el ciudadano. En ambos casos, la experiencia demuestra que el Estado se encuentra sin la fuerza suficiente para esa protección por la existencia de fuertes grupos de intereses en los que priva la utilidad particular sobre la general. El problema de la creciente contaminación ambiental y de las aguas es una muestra de la impotencia estatal.

Ante esta disminución de la fuer-

za del Estado, que le incapacita para la resolución de los graves problemas planteados por la sociedad industrial —que, por su parte, y voluntariamente, no es previsible que se autolimita en lo que de perjudicial tenga para el interés general—, la conclusión a la que se llega es la de la necesidad de un equilibrio entre ambos intereses, garantizado por una instancia que ya no puede ser la montada para una sociedad estructurada sobre una ideología burguesa por haberse producido el tránsito a otra con más complicadas exigencias.

#### La realización técnica

La nueva instancia o nuevo Estado, como siempre ha ocurrido en las modificaciones del mismo, precisa de una fundamentación filosófica, elaboración doctrinal y científica que, en definitiva, viene a recoger las tendencias y evoluciones sociales. Pero las plataformas ideológicas requieren de un proceso histórico para su realización, encontrando su manifestación más representativa en las formulaciones de Marx y Engels, cuya aplicación ha configurado los cambios del Estado e incluso en la doctrina tradicional de la Iglesia. No obstante, el advenimiento del Estado social, con sus realizaciones sociales, tampoco ha conseguido la inalterabilidad, observándose un cambio en profundidad como consecuencia de las realizaciones técnicas. La dificultad estriba en el hecho de que lo social se encontraba elaborado y analizado en

tanto que lo técnico, en lo que se refiere a su alcance y derivaciones, se encuentra lejos de ser comprendido. Aún más, las soluciones técnicas no resuelven los problemas sociales y políticos y, sin embargo, tienen consecuencias en ambos planos. Por otra parte, la técnica se relaciona con el poder y no solamente desde la óptica de su aplicación a fines militares, sino en múltiples manifestaciones de la dinámica social.

La asimilación de lo que, en verdad, supone la técnica viene entorpecida por dos importantes errores: por un lado, la creencia que los descubrimientos técnicos vienen a satisfacer una necesidad previa, cuando lo que ha sucedido es que aquéllos han tenido lugar primeramente y después se ha creado la necesidad de su utilización (automóvil, cine, televisión, etcétera). Otro error parte de los marxistas al vincular la técnica a las relaciones de producción; esto era válido en el pasado siglo, pero hoy día su desvinculación es un hecho, pues la finalidad ya no es primordialmente la de hacer mejores máquinas o instrumentos para una mayor producción.

En este sentido, Saint Simon fue más clarividente que Marx al preconizar que los que él llamaba «industriales» debían intervenir en la resolución de los problemas políticos: estos industriales, junto con los inventores y sabios, debían ocupar los puestos de los juristas y metafísicos para completar la revolución. Equivocado o no, su mérito reside en haber percibido la importancia de la técnica en el futuro y en relación con el Estado.

Si hubiera que encontrar una explicación del porqué se sigue desarrollando el proceso técnico, dando por admitido que su justificación no se encuentra en la satisfacción de las necesidades, habría que llegar a la conclusión de que tiene lugar de una forma voluntaria, teniendo, por tanto, su propia dinámica.

### Realización técnica y orden político

Las formas en que se relacionan la técnica y el Estado pueden reconducirse a las posibilidades de identificación (el Estado domina a la técnica y promueve el proceso técnico), una segunda en la que el orden político actúa como simple definidor de los límites de actuación de la técnica, y, por último, el Estado puede existir como una función de complemento de la sociedad industrial.

Sobre la primera posibilidad, la identificación puede darse o bien traspasando los asuntos estatales a los técnicos o considerar el proceso técnico como uno de los fines del Estado. En cualquier caso, la identificación conduce a una negación de la libertad individual, encontrándose ejemplos en las sociedades comunistas y en los mismos Estados Unidos en dos campos de relevante importancia, como son la energía nuclear y los vuelos espaciales.

Por cuanto la técnica, con su carga de poder, actúa por propio impulso y sin tener como fin primordial la satisfacción de necesidades previas, sino que las pro-

mueve con posterioridad y adapta al hombre al medio por ella condicionado, éste se encuentra manipulado y dominado de una forma más sutil y peligrosa. Por ello, el Estado debe marcar los límites de desarrollo de esa técnica para que realmente satisfaga necesidades sociales; pero, para ello necesita de un verdadero poder, sin dejar de ser Estado de derecho, que garantice unos fundamentos espirituales que la sociedad industrial no precisa para su desenvolvimiento. Si se la deja en libre marcha, aquellos fundamentos acaban desmoronándose y, por ser los pilares del Estado, arrastran en su caída a éste.

El problema es delicado y cualquier elaboración de nuevas formas políticas y sociales corre el riesgo de caer en la utopía. Incluso los intentos marxistas de actualización llevan el lastre de que sus conceptos doctrinales —propiedad, producción industrial, etcétera— difieren grandemente en la hora actual de como los concibiera Marx. Para Forsthoff, el caer en el utopismo es inevitable, pues la pérdida de la realidad deriva de que los parámetros y categorías espirituales del pasado han ido perdiendo vigencia y, sin embargo, no podemos aprehender el futuro porque no existe posibilidad de preverlo.

Junto a estas consideraciones pesimistas debe tenerse en cuenta que el Estado ha venido desarrollando importantes funciones en la esfera pública y realizando transformaciones sin las cuales la sociedad industrial no hubiera tenido las condiciones necesarias para

su supervivencia. Puesto que el Estado tiene que actuar bajo la presión de la técnica y de la sociedad, su finalidad de garantizar la libertad y el interés general debe estar apoyada en la normativa matriz que demanda la sociedad y en la forma de elaboración de aquélla.

### La autorrepresentación del Estado y su final

Siguiendo a Max Weber, uno de los principios en los que se sustenta el Estado es el de la obediencia —forzada o voluntaria— de los ciudadanos. Cuando dicha obediencia o acatamiento se produce de la segunda forma da lugar a una relación de contenido ético, que resulta decisiva en los periodos de formación de los Estados; así, en Francia, esta formación fue facilitada por la unión existente entre Estado, Espíritu y Moralidad, circunstancias que no se dieron en la del Estado alemán donde Estado y Espíritu seguían caminos distintos con el consiguiente resultado y final de la República de Weimar. Posteriormente la relación Estado-Espíritu sufrió una tremenda oscilación en sentido contrario con el nacional-socialismo, con las consecuencias de todos conocidas.

En este orden de ideas se requiere una precisión en el sentido de que los Estados no son totalitarios —por su propia esencia de guardadores de la Ley y el orden—, pero sí tienen este sentido los movimientos de tal carácter, surgidos del seno del pueblo y que utilizan al Estado para sus objetivos.

Tomando como referencia la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, el autor manifiesta que las declaraciones constitucionales normalmente no se corresponden a la realidad por la falta de una conciencia espiritual, la cual corresponde suscitarla y estimularla al sistema educativo del Estado, lo que no ha sucedido en dicha República.

Esta falta de manifestación y sensibilización moral y espiritual, fundamentalmente en las capas más jóvenes de la sociedad, no sólo es registrable en la Alemania Federal, ya que es un fenómeno detectable en los muchos países de la Europa occidental. Ahora bien, y siguiendo con el modelo alemán, aun habiendo menguado en gran manera la conciencia espiritual en este país, sigue ofreciendo un sistema estatal estable, precisamente porque la sociedad industrial no solamente ha destruido la tradición espiritual sino que puede subsistir sin ella por funcionar con otros parámetros. Aquí predomina la racionalidad formando el substrato de una cohesión e interdependencia sociales; pero la estabilidad que transmite la sociedad industrial al Estado tiene, como contrapartida, la asunción de riesgos de crisis de la que es un ejemplo la problemática educativa y cultural que no puede satisfacer el Estado, pues la sociedad industrial lo que demanda es la formación según sus propias necesidades. Ante las continuas contradicciones, la frontera entre uno y otra se encuentra en la regulación de lo que Forsthoff denomina si-

tuación límite y que entra de lleno en el plano militar.

En relación con las anteriores consideraciones, y conectándolas con la idea de supervivencia, estamos asistiendo al nacimiento de un nuevo Estado, y si los grandes centros de poder Estados Unidos y Rusia perviven es gracias al poderío suministrado por la técnica. Junto a esto aparecen grupos, partidos y corrientes conscientes de las débiles bases sobre las que se asienta la sociedad industrial propugnando nuevas formas y modelos de convivencia social y de organización política.

#### Estatalidad y forma constitucional

Desde el punto de vista de la regulación constitucional, la actual República Federal Alemana no llegó a la Ley Fundamental en vigor en virtud de un proceso constituyente, a diferencia de la Constitución de Weimar; por otra parte, su vigencia tenía un carácter provisional precisamente basada en la idea de la reunificación. Vida provisional que, con el transcurso del tiempo, ha venido a convertirse en elemento definitivo sin abandonar por ello la aspiración reunificadora.

Debido a las especiales circunstancias de su nacimiento se observa en su articulado una preocupación por evitar una excesiva acumulación de poder en el ejecutivo y de defensa ante los actos anticonstitucionales. Todo ello demuestra una inseguridad ante la estatalidad procurando evitar su abuso. Otra demostración de esa

inseguridad es la afirmación de inalterabilidad constitucional, prescripción que no debe comprender al total del texto constitucional, sino solamente al núcleo esencial que legitima al mismo (Carl Schmitt).

Al lado de esto se encuentra en la Ley Fundamental una serie de contradicciones derivadas de postuladas consecuencia de la situación de la que surgieron y no del resultado de una decisión política, lo que lleva a que existan declaraciones de valores desprovistos de racionalidad y, por tanto, adoleciendo de inconcreción. Esto ocurre con los conceptos de justicia social, libertad o democracia. La consecuencia es la de haber pasado de unos conceptos claros y determinados al puro verbalismo.

Algo más. De la distinción entre elementos políticos y jurídicos de la Constitución señalados por Schmitt, en la Ley Fundamental no se encuentran los primeros, con lo que el Estado de Derecho (elemento jurídico) tiene carácter independiente. Es lo que Forsthoff denomina «Estado de Derecho invertido».

Ante estas connotaciones negativas cabe preguntarse sobre la duración de la Ley Fundamental, pero esos tintes sombríos que han sido apuntados es preciso observarlos desde la perspectiva actual y no desde un entendimiento de lo que eran las Constituciones en el pasado siglo. Las funciones encomendadas a éstas eran las de servir de instrumento de transformación social utilizable por la burguesía y la de posibilitar la unidad nacional. Ambas finalida-

des han perdido en parte su fuerza por el carácter programático generalizado con respecto a las tendencias sociales y porque la unidad es tarea ya —debido al proceso industrial— de la Administración y no del Estado.

El resultado de todo esto es que la Ley Fundamental no representa a una corriente política determinada, no teniendo seguidores incondicionales ni fuertes enemigos. Ello no debe impedir el reconocer el papel que desempeña la Ley Fundamental en el contexto social, el cual viene configurado por el tremendo desarrollo industrial desde 1945 en base a una disciplina colectiva. La importancia a que nos referíamos se mantendrá en tanto la Constitución del Estado de Derecho permita la doble finalidad surgida de la sociedad industrial: la previsión de la existencia y la redistribución social.

Claro es que resulta difícil el delimitar lo que se entiende por previsión de la existencia o eliminación de la indigencia social; por vía de simplificación podría decirse que comprende las prestaciones necesarias para la prolongación de la existencia física, así como las derivadas de los avances técnicos y financieros. El efecto de dicha previsión es despolitizador al reducirse los riesgos políticos. Este elemento de estabilización social se complementa con el de la redistribución social o participación de los estratos en el bienestar general, que ha tenido lugar mediante la financiación facilitada por la creciente industrialización y sin necesidad de recurrir a limitaciones de la propiedad individual.

Vinculado a las dos finalidades antedichas en cuya realización se convierte en garante, el Estado ve, de hecho, limitada su soberanía interna.

### Electores y partidos

El ejercicio de la idea de democracia, tal como la concebía Rousseau, ha sufrido modificaciones en el transcurso del tiempo por el tránsito a una sociedad cada vez más compleja y tecnificada. La democracia representativa y parlamentaria también tiene su propia problemática y que afecta, por un lado, a la composición del Parlamento por plantear la cuestión si debe estar integrado por representantes con conocimientos especiales para la mejor resolución de los problemas, o bien debe predominar la composición política a fin de aplicar principios ideales; por otro, el ciudadano se encuentra alejado de la comprensión de la materia política. Ya Schumpeter recogía esta idea al afirmar el planteamiento y solución simplista que de las cuestiones políticas se formula el ciudadano medio.

Esta falta de formación política para un efectivo y real ejercicio del sufragio no se compensa con la tarea desarrollada por los medios de información, los cuales, fundamentalmente, lo que realizan es una difusión de noticias, correspondiendo su valoración al propio ciudadano, con los errores de apreciación subjetiva que ello supone.

Ahora bien, aun existiendo un círculo técnico al que corresponde

la toma de decisiones los ciudadanos forman otro círculo más amplio comprendiendo el de las opiniones sobre esas decisiones, las cuales no puede desconocer el Estado. Además, este derecho de opinión, junto con los elevados porcentajes de participación electoral, demuestra la existencia de la idea de no permitir ser manipulados, aunque no tenga su reflejo en la afluencia masiva a los partidos políticos.

Lo anterior tiene una importante consecuencia: los partidos políticos se encuentran con dificultades económicas por no contar con número suficiente de miembros que les permita autofinanciarse. Ante esto, la alternativa se encuentra en ponerse en manos del Estado, que asume el papel de tutor, subvencionando sus campañas electorales y gastos de propaganda. El aspecto económico y la regulación estatal de acceso al Parlamento (cláusulas del 5 por 100, obstáculos a la existencia de pequeños partidos, etc.), han cambiado también la esencia de los partidos tal como se les concebía tradicionalmente. Demostrativo de esta modificación originaria es la consideración de órganos constitucionales que tienen los partidos políticos en Alemania Federal.

En este sentido no puede hablarse de un verdadero control del Gobierno por parte del Parlamento; más bien se realiza por una minoría, la oposición, que si subsiste lo es con el permiso del Estado. Podría decirse que se trata de una oposición domesticada.

Ante las trabas impuestas para la formación de nuevos partidos

no existe una renovación de fuerzas, por ser necesariamente pequeñas las agrupaciones que puedan surgir a la luz, teniendo como única posibilidad de vivir la de subsumirse en un partido ya existente. La otra alternativa sería el paso del plano político al social, pero esto supone un callejón sin salida por caer en un horizonte utópico, cuya salida es el camino del terrorismo.

Habría que concluir este apartado con la referencia al juego de los partidos en los procesos electorales, por cuanto éstos se han adaptado a la filosofía de la sociedad industrial buscando el voto previa la satisfacción de intereses determinados, lo que va en contra de lo que debe ser un partido popular tendente a la defensa de todos los intereses. Por otro lado, el partido o partidos en el poder se encuentran en condiciones de hacer suyas las proposiciones o planteamientos de la oposición que puedan llegar a tener impacto en la masa electoral.

### El Parlamento

El número de expertos, comisiones y juntas existentes en el Gobierno Federal indica hasta qué punto es necesario el recurrir a los especialistas, máxima que también resulta aplicable al Parlamento cuya composición viene predeterminada por las exigencias de la propia sociedad industrial. Hay corrientes de opinión en el sentido de que esta sociedad propicia la existencia de sólo dos grandes partidos, a semejanza de

lo que ocurre en el sistema inglés, olvidándose que las relaciones interpartidos se basan en la lealtad y en la cooperación, fenómeno que no se da en Alemania.

Desde el prisma de la composición sigue planteada la duda de la prevalencia del político profesional o del experto; en cualquier caso, por la vía de la elección se produce una legitimación no sólo del Parlamento sino también del Gobierno que es elegido por aquél. Ante el peligro de una excesiva dependencia técnica del Parlamento con respecto a los Ministerios, se ha pretendido eludirlo mediante la creación de un servicio de asesoramiento e información llamado Servicio Científico. Claro es que la selección de estos expertos debe hacerse cuidadosamente para evitar esa dependencia de forma indirecta.

El saber especializado también puede ser utilizado a través de los dictámenes complementados con las opiniones emitidas por los grupos de interés, por las implicaciones que una regulación pueda tener en otros aspectos debido a las interrelaciones sociales. Esta regulación integral parece que debe hacerla el poder ejecutivo, correspondiendo al Parlamento la fijación del contenido, fin y extensión de la delegación realizada.

Otro factor a tener en cuenta es el problema del tiempo, ya que el Parlamento, ante la demanda de regulaciones, no puede atender todas las exigencias sino con los considerables retrasos, y puesto que las normativas actuales son fundamentalmente técnicas el Parlamento no debería descender a

los detalles, limitándose a dictar las normas políticas de relevancia.

Con ello ganaría influencia que en el momento actual se encuentra mermada por haber disminuido la fuerza legitimadora de que ya se hablaba en otro lugar; añádase a esto el que las realizaciones sociales han reducido la política a la solución de conflictos de intereses. Se ha pasado de la legislación como tarea parlamentaria a ser una cuestión a tratar por los especialistas.

### Gobierno y Administración

Hasta la elaboración de Lorenz von Stein se venía considerando que el Gobierno y la Administración tenían como límite de actuación la Ley, no teniendo cabida la idea de la discrecionalidad. Y es el mayor o menor grado de autonomía el que comporta una distinta carga de autoridad, explicándose así las cautelas de los creadores de la Ley Fundamental ante la experiencia sufrida en fechas próximas a su redacción; pero ello implicaba una relegación en importancia comportando, en lo que se refiere a la Administración, una ruptura con la tradición y el nacimiento de una nueva Administración más adecuada a la sociedad industrial. Esta Administración es más amplia que la anterior al haberse extendido su ámbito de actuación por la satisfacción de crecientes necesidades sociales, pero paradójicamente no es ella la que determina cuáles son esas necesidades sino la propia sociedad. Lo que ha ganado en extensión lo ha perdido en fortale-

cimiento con su reflejo en un mayor debilitamiento del Estado.

Ahora bien, la Administración, que tiene ante sí un mayor cúmulo de exigencias sociales necesariamente tiene que estar en manos de los expertos, con el consiguiente desplazamiento a un segundo término de los juristas; es así porque el especialista tiende al perfeccionamiento de su especialización; el jurista aplica un saber existente en algo estable y duradero que es un ordenamiento previo.

La transformación de la Administración afecta, por tanto, a los hombres que la integran, modificándose la concepción del funcionario tradicional e incluso el propio espíritu de la Administración. Así se asiste a una mayor flexibilización en la relación jurídica entre puestos públicos y privados, la posibilidad de huelgas de los funcionarios, etc., señalan el camino que conducirá inevitablemente a despojar a la Administración de su situación de primacía y poder, equiparándola a cualquier organización social.

### La planificación

En materia de planificación, el Estado puede tomar una decisión sobre qué hay que desarrollar y en función de ello establecer el plano a seguir, o bien esos desarrollos le vienen predeterminados y entonces se ve obligado a adoptar el consiguiente plan de adecuación a esas exigencias.

El desarrollo educativo es un ejemplo de la segunda posibilidad,

por cuanto el proceso técnico da lugar a unas circunstancias dadas en las que no existe decisión previa por parte del Estado. No sucede lo mismo con la planificación territorial en donde el Estado es el que fija las finalidades y los objetivos.

Es evidente que el plan es un instrumento y su utilización e interpretación variará según la ideología, lo que lleva a la idea de su conexión con el llamado control del proceso técnico implicando una cierta dosis de autoridad, la suficiente, que supone menores inconvenientes que las que se derivarían de una falta de control de dicho proceso técnico.

Otra precisión a destacar es la de que, en el supuesto de que corresponda al Estado la decisión, la fijación de objetivos lógicamente debe hacerse de una forma general, corriéndose el riesgo de una interpretación no deseada a desarrollarse por los intereses económicos y técnicos. Esta confrontación de intereses hace preguntarse al autor si el Estado actual se encuentra en condiciones de hacerle frente, pronunciándose por la seguridad de no encontrar a nadie que responda en sentido afirmativo.

Y no está preparado para ello por estar necesitado de la colaboración de las fuerzas sociales y de contar con el saber técnico, con lo que el poder compartido ya no es exclusivamente poder del Estado.

De todas formas, la planificación puede ser el mecanismo para ejercitar un cierto control estatal del proceso técnico.

### Grupos de interés y acción concertada

Con anterioridad a la República Federal existieron grupos que participaban en los procesos productivos pero llevando una connotación de irregularidad y desconfianza. En la nueva República estos grupos se han institucionalizado y cooperan con el Estado para la realización de lo que ya conocemos como la previsión de la existencia, e incluso han venido a ocupar el lugar que tradicionalmente correspondía a los partidos políticos.

Esta colaboración se manifiesta en una serie de pactos y convenios basados en la mutua lealtad, respaldada por norma legal en la que se hace llamamiento a estos instrumentos cuando exista peligro para la estabilidad de los precios, a un elevado grado de empleo y al equilibrio económico exterior en un permanente y adecuado crecimiento económico.

En estas acciones concertadas existe un dato revelador ya que el Estado (Gobierno Federal) se limita a establecer unos «datos de orientación» que sirven de base de negociación. El Estado, pues, se sienta a la mesa a negociar de igual a igual. No existe una imposición en virtud de su potestad, el acuerdo se basa en la confianza y lealtad de la otra parte. Claro está que las lealtades se respetan en épocas de normalidad, siendo difícil pensar ocurra lo mismo en épocas de crisis en las que Forsthoff, con frase gráfica, afirma que los dientes están más cerca que los parientes.

### La jurisprudencia

La idea de independencia en el ejercicio es consustancial a la organización judicial y de ahí lo peligroso que resulta su involucración en decisiones sobre contenciosos de carácter político.

Con la Ley Fundamental se inicia una tendencia a separar al juez alemán de la relación funcionarial tradicional quizá por influencia del modelo inglés manifestada en la nueva denominación de los jueces o en el proyecto de introducir el «dissenting vote», olvidándose de la dificultad del trasplante por tratarse aquél de un estamento en tanto que los jueces alemanes son realmente una clase especial de funcionarios.

Por otra parte, la Justicia y el mismo Estado están basados en el concepto de autoridad y, desde luego, no parece que la mentalidad de la sociedad industrial pudiese conferir esa autoridad a la nueva Justicia. Ahora bien, ¿cuál es el límite de la extensión de la Justicia? No resulta tan fácil la contestación al observar que los límites existentes entre los tres clásicos poderes se han difuminado; lo que también sucede cuando el Tribunal Constitucional Federal en sus resoluciones a veces se coloca en lugar del legislador a través de la aplicación de los principios de igualdad y proporcionalidad, o bien llega a ejercer una especie de control de la discrecionalidad legislativa.

La explicación de tal extensión judicial es la de una sociedad despolitizada en la que las tensiones políticas no revisten caracteres de

gravedad, ya que, de lo contrario, no existiría terreno abonado para que los Tribunales ampliasen su esfera de actuación. Además, la jurisprudencia ha venido a cubrir una laguna constitucional al no recogerse en la Ley Fundamental lo relativo a prestaciones sociales y que ella ha llenado con la utilización de los principios de igualdad, proporcionalidad y discrecionalidad legislativa.

En definitiva, se trata de una manifestación de la débil carga política del Estado y su progresiva conversión en una gran máquina administrativa suministradora de prestaciones.

### Los derechos fundamentales

Los derechos fundamentales surgidos de la Revolución Francesa y de los que fueron sus más directos beneficiarios los componentes de la nueva clase burguesa, han necesitado de una interpretación distinta de la que suscitó su proclamación debido a la interposición de Estado y Sociedad. El nuevo planteamiento supone el paso de una consideración como protección jurídica frente a la actividad del Estado a otra en la que aquéllos se positivizan constituyendo un sistema de valores, o lo que es lo mismo, una interpretación social de esos principios. Si esto es una consecuencia de las transformaciones sociales también produce sus efectos en cuanto al ejercicio de las libertades, al restringir su esfera de actuación, y curiosamente lleva al reconocimiento de una serie de

privilegios de grupos u organizaciones existentes como ha sido el caso de sentencias del Tribunal Constitucional Federal referentes a pactos salariales, libertad religiosa, desarrollo de las actividades de televisión, o incluso la propugnada libertad interior de la prensa.

### Conclusiones

De todo lo expuesto hasta ahora se deduce una primera afirmación general en el sentido de que la República Federal no es un Estado en su concepción tradicional.

Este debilitamiento de la soberanía no supone inestabilidad de la República; al contrario, cuenta con factores estabilizadores como son la conversión en un Estado de prestaciones y la existencia de grandes organizaciones o estructuras. Ello produce una despolitización de la sociedad en la que los intelectuales no asumen su regeneración y sí algunas minorías con ideologías no realizables, las cuales se ven conducidas al camino del terrorismo. Frente a él, la sociedad industrial presenta muchos puntos débiles, siendo el más destacable la falta de un frente de principios morales y, consiguientemente, sin suficiente justificación al aplicar sus medios coercitivos.

Junto a esto, el Estado se ha ido fusionando con la sociedad industrial dejando de ser aquel ente alejado y vigilante, convirtiéndose ambas partes en un todo que se complementa y necesita mutuamente. El hecho de apoyarse el Estado en la sociedad industrial y correspondiente presunción de estabilidad explica la no inclusión en la Ley Fundamental de una referencia a precauciones a tomar frente a amenazas a la seguridad y orden públicos.

En cuanto a las limitaciones que el Estado puede establecer a la sociedad industrial son más bien escasas, puesto que para hacerlo necesitaría de un poder del que carece y que, por otra parte, supondría el ir contra aquello que le sirve para su propia estabilidad y funcionamiento. Esta incapacidad se manifiesta en el tema de la contaminación ambiental sobre la que solamente pueden aplicarse medidas correctoras a nivel internacional y no en un ámbito estatal determinado por los condicionamientos apuntados.

Si el proceso técnico ha traspasado las fronteras igualmente se necesitaría una organización internacional que neutralizase o, al menos, paliase en gran medida los efectos negativos de aquél.

MIGUEL SÁNCHEZ ALARCÓN

