

... ..ofrecemos Derecho Político I. El profesor Herrero desarrolla la segunda parte de la lección Los grupos de presión en el Estado contemporáneo. ... Como ocurrió en su momento con los partidos políticos, a los grupos de presión que venían de hecho influyendo en las decisiones de los respectivos Estados en que operaban, no se les reconocería de derecho esa actividad a la que por supuesto aquellos tampoco renunciaron, sino todo lo contrario, perfeccionando más si cabe los mecanismos de penetración en aquellos órganos institucionales básicos a través de los cuales los Estados contemporáneos elaboraban y siguen elaborando.

sus decisiones políticas. Ante esta situación, el Estado toma en un primer momento, celoso por mantener su ideal originario de independencia respecto de la dinámica social, una actitud beligerante ante ellos, dictando las disposiciones legales oportunas para intentar prohibir su actuación. Las consecuencias a que daría lugar el desarrollo de esta normativa, prohibiendo la existencia de los grupos de presión, más que mermar la influencia de estos cerca de los órganos de decisión política, propiciaron el que los mismos desarrollaran técnicas más sofisticadas para mediatizar en provecho propio la supuesta actuación neutral del Estado en la salvaguarda de los intereses de la sociedad. De todos y cada uno de los ciudadanos.

De modo que el propio perfeccionamiento de las técnicas para influir en la actuación de los órganos públicos por parte de grupos de intereses privados, por un lado, así como las transformaciones que el propio Estado experimentará y a las que luego nos referiremos por otro, al pasar de la conocida situación de Estado gendarme en los orígenes del liberalismo a la actual situación de Estado social de derecho, terminarían por exigir el reconocimiento legal de los grupos de presión. Se trataba pues, como mal menor y dada la imposibilidad de poner fin a sus mediatizaciones de hecho, de incorporarles a la esfera de lo legal. Lo que si en alguna medida iba a tener que repercutir en lo sucesivo, de forma que su actividad se viera sometida a la legislación vigente en dicha materia, también iba a posibilitarles a los grupos de presión, que se convirtieran, si no en órganos del Estado, si en parte,

de la sociedad con las que éste debía de contar casi de forma necesaria a la hora de elaborar su política. La contrapartida de leyes encaminadas a controlar la actuación de estos grupos de presión, como por ejemplo la ley de reorganización del poder legislativo promulgada en Estados Unidos en 1946, sería naturalmente la de dar cabida a dichos grupos en los textos constitucionales, reconociéndoles a los que generalmente se califica de consejos económicos, como por ejemplo el artículo 99 de la Constitución italiana de 1947, o en los artículos 69 y 70 y 71 de la francesa, o en la reciente española, en su artículo 131, 1 y 2, reconociéndoles, decía, el carácter de la ley de la justicia. De órganos consultivos de la administración.

así como, en algunos casos, el de órganos representativos con carácter complementario respecto de los que ejercen tal función de forma específica, como son los partidos políticos. Planteada, pues, en estos términos integradores la relación entre el Estado y los grupos de presión, los distintos estudios que se vienen planteando desde los años 30 para acá, cerca de esta interrelación grupos de presión-Estado, tratan de mostrar en qué medida esta relación puede ampliar o no las posibilidades totalizadoras del Estado, o bien, en qué grado pueden considerarse a esos grupos de presión como canales de mediación política complementaria, como decía, de la que se encargan de hacer de forma específica los

partidos políticos. Algunas de estas formulaciones teóricas han venido a mostrar una faceta positiva de los grupos de presión, argumentando que los grupos de presión son los que más se han convertido en partidos políticos. En este caso, la relación entre los grupos de presión y los grupos de presión es la que más se ha convertido en partidos políticos.

del siguiente modo. El grupo de presión puede ser una vía que conduzca a una nueva estructuración democrática del Estado, siempre y cuando el Estado en que éstos operen ejerza un control sobre los mismos, de forma que los intereses públicos no se supediten a los del grupo de presión en cuestión. Desde mi punto de vista, los grupos de presión, ni como factores de integración política, ni como mecanismos complementarios del régimen representativo que tiene su apoyatura básica en los partidos políticos, constituyen un hallazgo propiciador de la democracia. En el primer aspecto, es decir, en cuanto a supuestos factores de integración política, hay que observar con García Pelayo, por cierto, su libro sobre las transformaciones del Estado contemporáneo es un libro imprescindible para el conocimiento de la realidad de la democracia, y que es un libro que se ha hecho en el siglo XXI, y que es un libro que se ha hecho en el siglo XXI, y que es un libro que se ha hecho en el siglo XXI,

Hay que precisar, decía, que por lo que se refiere a las organizaciones o grupos de presión capaces de desempeñar el doble papel de influir en las decisiones del Estado y de ser utilizadas por éste para la elaboración y puesta en práctica de tales decisiones, hay que distinguir, en primer lugar, aquellas organizaciones o grupos de presión constituidos expresamente para ejercer influjo a fin de lograr decisiones que favorezcan los intereses de sus miembros y de neutralizar aquellas otras decisiones estatales que los pudieran lesionar. En segundo término, hay que distinguir aquellas otras organizaciones. No solo para organizaciones o grupos no constituidos primariamente o de forma básica para ejercer tal influjo en los órganos de decisión política, sino para otros objetivos, teniendo un carácter defensivo cuando su actividad se encamina.

Y que termina a ejercer determinada presión sobre el poder político. Ahora bien, y siguiendo con el razonamiento de García Pelayo, dado que sólo una gran organización puede influir en una o en otra, mejor dicho, gran organización, que por otro lado son las grandes organizaciones las que más se ven afectadas por las decisiones estatales para la consecución de sus fines organizativos, y en fin, que para la formulación y desarrollo de sus políticas el Estado necesita más de la cooperación de las grandes organizaciones que de las pequeñas, se puede llegar a la conclusión, sin necesidad de apoyarse aquí en datos empíricos cuantitativos, de que las grandes organizaciones no sólo están en situación privilegiada para influir en las decisiones estatales, sino además,

que el ejercicio de tal influencia es vital para ellas. No sólo han de reaccionar, sino que han de accionar ante el Estado hasta el punto, insistimos, de convertir tal acción en un factor constante de su gestión. Nos encontramos así con dos niveles dentro del campo organizacional. El uno, constituido por las grandes organizaciones, con acceso permanente a los centros efectivos del poder estatal, el otro, constituido por el resto de las organizaciones, es decir, por los individuos y los grupos menores, los cuales simplemente reaccionan, pero no tienen iniciativa de acción frente a las políticas estatales. Sus intereses pueden quizá no ser totalmente desconocidos por las instancias del Estado, pero desde

luego tienen muchas menos posibilidades de hacerse valer que los intereses de esas grandes organizaciones.

Organizaciones conocidas como grupos de presión. En fin, tanto el crecimiento de los poderes de la tecnoburocracia como la intervención de las organizaciones en el proceso estatal se sustenta en un nuevo principio de legitimidad inherente al Estado manager y que si no rigurosamente proclamado, no por eso es menos sentido. Nos referimos a la eficacia como principio de legitimidad, es decir, a la capacidad efectiva para satisfacer las crecientes demandas que le plantea la sociedad. Este principio, que no excluye a los otros, sino que puede vivir junto a ellos, encierra en su seno un nuevo principio de autoridad. La autoridad funcional, no basada en una investidura jurídica, aunque pueda ser fortalecida por ésta, sino en el conocimiento de la legitimidad. La legalidad objetiva de las cosas.

de modo que y concluyendo esta primera parte de el papel que los grupos de presión podían jugar como factores de integración política tenemos que concluir que más que como tales lo que hacen es mediatizar en provecho propio las esferas a las que acceden del poder político estatal por lo que se refiere al otro supuesto en el que a los partidos, perdón, en el que a los grupos de presión se les podía atribuir algún papel positivo es decir, en cuanto mediadores de intereses sociales complementarios de la mediación política que ejercen los partidos políticos hay que tener en cuenta lo siguiente las organizaciones

Los grupos de presión no se representan al Estado, no tienen un concepto del Estado como el de una entidad unificada y monocéntrica o como una personalidad jurídica unitaria, sino como un sistema que genera un producto positivo o negativo para los intereses organizacionales. Sistema compuesto por una pluralidad de sus sistemas y de componentes, tantos como aquellos donde puedan tomarse o hacerse operativas las decisiones concretas que les interesen. El máximo ensayo de institucionalización de estas organizaciones de intereses, de estos grupos de presión dentro del régimen democrático, está constituido por la... La integración de sus representantes en un organismo parlamentario, como por ejemplo el Senado de Baviera, o para parlamentarios...

como serían los consejos económicos a los que antes me había referido y sociales que se prevén en varias de las constituciones de estos regímenes democráticos. No es nuestro objeto hacer una crítica del funcionamiento práctico de estas instituciones, que en general no parece haber sido muy positivo y que en todo caso es variable de país a país, sino que vamos a limitarnos a unas breves reflexiones teóricas. Ante todo, la idea de tales consejos reposa en una transposición de la idea de representación político-constitucional del siglo XIX a supuestos radicalmente distintos. Con arreglo dicha idea de representación se representaba a una totalidad, la nación, y no a una pluralidad de parcialidades. Su función era actualizar un interés general latente en la sociedad, que se precisaba y esclarecía en la discusión parlamentaria, bajo el supuesto de que la ley era un derecho de la justicia.

primordialmente ratio en on voluntas y en la creencia en que había unos valores objetivos que servían de referencia en los que coincidía la pluralidad de los representantes. Partiendo de estos principios, bien se podría afirmar que era la unificación de los representantes en el Parlamento la que constituía en unidad de acción política a la pluralidad de los representados. Pero en la llamada representación de intereses a través de los órganos parlamentarios o para parlamentarios no existe ni se representa un supuesto interés general

previo, incoado aunque no actualizado, sino una pluralidad de intereses subyacentes ya plenamente actualizados. No hay tampoco la garantía de unos valores que promuevan la coincidencia, como no sea, en el mejor de los casos, la estabilidad del sistema.

de la discusión no se pretende que salga la luz de la ratio, sino que se la concibe como método para la mayor afirmación posible de un interés particularizado. Bien que a veces encubierto bajo una supuesta raciotécnica. No queremos decir que nada de esto sea necesariamente malo o ineficiente, sino simplemente mostrar que bajo tales supuestos es difícil que dichos consejos estén en condiciones de constituir la voluntad unitaria del representado que en el siglo XIX estaba sociológicamente asegurada por una sociedad burguesa fundamentalmente homogénea en su clase dirigente. Así pues, tampoco desde este supuesto, desde el supuesto de considerar a los grupos de presión como, elementos complementarios de la representación política que se canaliza en la política,

a través de los partidos políticos, vemos que puedan aportar algo estos grupos de presión a que la democracia se ensanche, a que los regímenes democráticos corrijan aquellos viejos supuestos que les hicieron nacer a partir de las revoluciones burguesas.