

LEGALISMO Y REALISMO: EL CASO DE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

Por JUAN J. RUIZ-RICO

En este breve ensayo, el objetivo que me propongo no es tanto dar cuenta con la debida profundidad y rigor de un tema sugestivo e importante como es el de las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo cuanto usar este problema como indicio para la consideración de cuestiones sustanciales que afectan a la ciencia política (perspectiva desde la que están escritas estas líneas), muy particularmente en lo que se relaciona a la cuestión de su contenido. De esta observación inicial se deriva un corolario que al mismo tiempo incorpora la confesión de los límites de las presentes líneas. Sencillamente, que el problema que afecta a la delimitación del contenido (actual) de la disciplina en que me inscribo gozará preferencia sobre el ejemplo cuya pista utilizamos. Quedo así, aunque sólo sea por el momento, voluntariamente eximido de considerar más a fondo

el tema de las relaciones entre los dos poderes fundamentales que se han citado.

Por avanzar ya desde ahora las líneas fundamentales que pretendo postular, la posición aquí asumida puede sintetizarse de este modo: las exigencias de «realismo» en el análisis político, sostenidas un día frente a la ortodoxia dominante, que entendía en términos puramente legalistas el estudio de la política, ha producido una exasperación (más de hecho que expresa) del prurito realista (sobre todo en el caso angloamericano dominante). Esta exasperación conduce paradójicamente (o no tan paradójicamente: suele ser éste el frecuente resultado de las exasperaciones) a la negación práctica de sus puntos de partida teóricos. Así, el «realismo», al margen las proclamas rituales y verbalistas, en lugar de operar la superación del «legalismo», actúa su eliminación total con más frecuencia de la deseada. Ello implica que el impulso realista pierde su condición de tal al no considerar y sopesar todos los ingredientes (al alcance) que configuran los procesos políticos. Rescatar por tanto—y precisamente en pro del realismo—la consideración (también realista) de la normativa jurídico-política y la organización institucional de ella derivada, no parece un empeño ni inútil ni carente de previsibles frutos.

Evidentemente, la afirmación que acabo de efectuar no es sólo obvia, sino que, a puro de obvia, incurre casi en lo grosero. Pero no estará de más recordar que lo obvio y lo gratuito no coinciden necesariamente. Recalcar lo obvio cuando esto se lleva a cabo frente (contra) el *background* de una ortodoxia que lo ignora es también una manera de favorecer el desarrollo del conocimiento (1).

Acabo de usar conceptos tales como «legalismo» o «realismo». Sabido es que las ciencias sociales portan como enfermedad

(1) La ortodoxia a que me refiero es la que proporciona una ciencia política dominada por las líneas angloamericanas (las dominantes, en definitiva, en el panorama presente). No sería tal el caso en las orientaciones continentales y muy especialmente en España. Entiéndase en todo caso que rescatar el interés por los temas «jurídicos» e «institucionales» no propone el retorno a situaciones trasnochadas en el desarrollo de la ciencia política (tal como el enfoque «legalista»), sino la incorporación «realista» de los temas tratados preferentemente por el «legalismo».

congénita la multivocidad conceptual. Aclarar, pues, su significado se hace imprescindible, tanto más cuando estos conceptos lo han adquirido en el desarrollo histórico de la disciplina, y acercarnos a él es una forma de colocar el problema en su perspectiva adecuada.

Como son escasos quienes disienten en sus rasgos generales de las etapas que vamos a trazar respecto a la delimitación del contenido de la ciencia política, pueden aceptarse las que provienen de la formulación de David Easton (2). Según él, y hasta el momento presente, fueron cuatro las fundamentales que deberían distinguirse: universalismo, legalismo, realismo y behavioralismo (3). La primera de ellas, el período más largo y menos homogéneo—que podría datarse desde el inicio de la reflexión política consciente en la Grecia clásica hasta algún momento indeterminado del siglo XIX—, se caracteriza porque los problemas políticos son considerados completamente integrados con el estudio general de la sociedad. El estudioso aparece así como una especie de científico (= filósofo) social universal en donde el principio de especialización brilla por su ausencia. Al mismo tiempo, las construcciones—llenas de carga normativa expresa—suelen estar más preocupadas con el «deber ser» que con el «ser» (sin que en ello se implique el desinterés absoluto hacia los hechos) y, con frecuencia, se basan en una concepción de la «naturaleza humana» tomada como buena sin particular preocupación por las pruebas que la validasen. La mayor parte de los «grandes nombres» en la historia de las ideas políticas pertenecen a esta etapa y podrían configurarse con sus rasgos.

En esta base es en la que va a incidir el legalismo o etapa legalista. Frente a la dispersión y generalidad de los momentos precedentes, se hace preciso computar en su haber el ofrecimiento de un principio de unidad, especialización y armonía, decisivo para el ulterior desarrollo de la ciencia política. Como

(2) Véase su artículo «Political Science», en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, editada por D. L. Sills, The Macmillan Company and The Free Press, 1968, tomo XII, pp. 282 y ss.

(3) Otros distinguen con mucho menor matiz una etapa de estudio «tradicional o convencional» de la política (correspondiente a la filosofía política y al legalismo) y otra etapa de estudio «científico» (behavioralismo especialmente).

el propio Easton señala, «después de siglos en los que un interés político resultaba indistinguible de la filosofía universal, la emergencia de la escuela legalista de la Staatslehre en el siglo XIX abrió una nueva era (4). En efecto, por primera vez venía a proporcionarse un cuerpo unitario de conocimientos sobre el Estado, si bien «es verdad que el Estado se definía estrechamente como una colección de normas legales y quedaba confinado empíricamente a las estructuras legales de carácter formal» (5).

Tal concernimiento fundamental con las estructuras legales o institucionales, formalmente concebidas, sería el factor determinante que exigiría la superación de su reduccionismo. Hoy por hoy lo normal es comprender la etapa legalista como un pedazo de historia o un reducto histórico que ejemplifica junto con la «teoría política» (=filosofía política) lo que ha dado en llamarse «estudio político convencional» (6). Pensando en su inadecuación para dar cuenta íntegra de los procesos políticos reales y las fuerzas que los vivifican, es lo normal tacharlo de «formalista», «estéril», «carente de vitalidad», etc. (7).

Pero nótese que su reduccionismo, la percepción del mismo y la necesidad de su superación no es sólo el resultado de las pugnas entre los estudiosos para la solución de puzzles. En el desbordamiento del «legalismo», en el desarrollo del proyecto realista, se ven decisivamente implicados elementos sustantivos procedentes de las realidades de base. Me parece que no hay demasiadas dudas al poner en próxima relación el «legalismo» con el constitucionalismo y sus supuestos. Este último tiene un origen histórico muy preciso. Se liga al liberalismo y a la limitación del poder real. No sin gracia ha señalado Duverger, por ejemplo, cómo cuando Laboulaye da a la colección de escritos de Benjamín Constant el título de «Curso de política constitucional», lo que realmente quiere decir es «Curso de política liberal» (8).

(4) D. EASTON: *Art. cit.*, p. 289.

(5) *Ibidem*, p. 289.

(6) Un ejemplo en D. Kavanagh: *Political Behaviour: An Overview*, ciclostilado, Universidad de Manchester (Department of Government), 1971.

(7) En ocasiones ni siquiera se produce este rechazo motivado. Pura y simplemente se ignora (acaso por considerarlo ajeno a la ciencia política) que haya existido tal cosa como una etapa «legalista».

(8) M. DUVERGER: «Droit Constitutionnel et Institutions politiques», *Presses Universitaires de France*, París, 1955, p. 3.

Que en tal momento histórico se identifique el estudio de la política con el estudio de las estructuras legales formalmente definidas no es menos sintomático que el hecho de que sean los países angloamericanos quienes primeramente comienzan a seguir el camino hacia la vía realista. Gaudenet lo ha puesto de relieve de este modo: «Mientras el Derecho Constitucional se desarrollaba sobre todo en la Europa continental, fueron los países anglosajones los primeros en llevar adelante profundas investigaciones en el dominio de la Ciencia Política. No es para sorprendernos. No teniendo los ingleses constitución escrita, y no poseyendo reglas jurídicas en las que la autoridad se hubiese impuesto al parlamento, no debían ser impulsados a constituir una disciplina autónoma para el estudio de las reglas constitucionales. Es más, el funcionamiento de su régimen político es, bien a menudo, dirigido no por reglas jurídicas, sino por las *conventions* de las que hablaba Dicey (...). Es normal desde entonces que el estudio de los problemas de Gobierno sea emprendido fuera de las preocupaciones jurídicas y que el Derecho Constitucional deje paso a la Ciencia Política» (9).

Para el caso americano, Easton ha notado igualmente los condicionamientos sociales de este desplazamiento entre distintas formas dominantes de estudiar la política. «Aunque en Europa la investigación política permaneció confinada a las normas legales hasta bien avanzado el siglo xx, el entorno americano no podía tolerar tal restricción por mucho tiempo. Los problemas sociales de una sociedad industrial en rápido crecimiento y las complejidades políticas que acompañan a una emigración a gran escala de grupos étnicos variados exigía claramente un conocimiento más adecuado y amplio sobre las realidades políticas. Tras estas necesidades sociales y políticas, en la esfera intelectual, el pragmatismo en cuanto filosofía social presionaba en favor del contacto con las experiencias sociales y su interpretación» (10). Nombres como los de W. Wilson, J. Bryce, Ch. Beard o A. Bentley pueden ejemplificar con nitidez este proceso. Más claramente nos

(9) P. M. GAUENET: «Derecho constitucional y ciencia política», *Revista de Estudios Políticos* núm. 68, marzo-abril 1953, pp. 65 y 66.

(10) D. EASTON: *Art. cit.*, pp. 289 y 290.

aparecerá el extremo con García Pelayo. Para él el Derecho Constitucional como disciplina autónoma nace en una situación histórico-concreta, motivada por la transformación fundamental de la estructura jurídico-política tradicional, y que da lugar a un sistema de normas material y formalmente diferenciado (por lo común) cuyas necesidades técnicas de aplicación exigían un sistema de conceptos y de principios. Por concretarlo algo más, resultaría decisiva la intervención de los siguientes factores: 1) Las Constituciones escritas con las que aparece una esfera jurídica clara y sistemáticamente diferenciada respecto a las demás y es claro que a tal esfera relativamente autónoma habría de corresponder un tratamiento científico también autónomo. 2) El hecho de que la simplicidad jurídico-política del Estado absolutista se viera sustituida por un complicado sistema de distribución de poderes y de atribución de competencias, sutil esquema racionalizado que requería establecer conceptos explicativos de su conexión conjunta y cara a su interpretación. 3) La carga normativa implícita en esta esfera jurídica que exigía no sólo un sistema de conceptos capaz de convertir en unidad la pluralidad normativa, sino capaz también de descubrir el sentido genuino de tales preceptos (11).

A todo ello habría de unirse posteriormente lo que el propio autor llamará «unificación de la imagen jurídica del mundo», trasladándose el sistema constitucional fuera de los Estados europeos. O quizá, más exactamente, una cierta visión unilineal de la historia imperante que suponía ingenuamente —como la repetida experiencia bélica y sus causas pusieron de relieve— una dirección única en el desenvolvimiento de los distintos sistemas políticos que acabarían indefectiblemente en el modo democrático occidental (12).

Se trataba, en suma, del optimismo juridizante que tan bien ha señalado Lucas Verdú, consistente «en la confianza que se

(11) M. GARCÍA PELAYO: «Derecho constitucional comparado», octava edición, *Editorial Revista de Occidente*, Madrid, 1967. Véanse las pp. 27 y ss.

(12) Hay un hecho que delata muy claramente esta visión unilineal de la historia que, a la sazón, operaba sobre los estudiosos de la política: la carencia de estudios comparativos. Puesto que se conocía (se suponía conocer) el final de la historia, ¿a qué comparar sistemas sólo momentáneamente diferentes?

tiene en el conjunto de reglas e instituciones jurídicas organizadoras de los factores políticos de la convivencia» (13).

Ramírez Jiménez ha resumido con acierto el problema al advertir que «hoy tenemos conciencia de que todo concepto de constitución está caracterizado por una serie de rasgos históricos que los personalizan. El que nosotros recibimos es el que corresponde a un tipo histórico de Estado: el Estado de Derecho liberal (...). Importa resaltar, como punto de partida del tránsito (de la visión formalista a la visión realista) (que tal) tipo de constitución era el reflejo de un abanico de principios políticos y éticos y aun de presupuestos antropológicos que la situación histórica e ideológica del momento de aparición del constitucionalismo impuso» (14).

Ni que decir tiene que, cambiadas las circunstancias sociales, cambiarían no sólo los utillajes políticos sino, al mismo tiempo, las fórmulas para pensarlos. Así, que unas nuevas circunstancias sociales desvelaran la invalidez relativa del viejo enfoque legalista significaba en un primer momento ampliar el contenido de la disciplina añadiendo a la consideración de la normativa constitucional o de la estructura de poderes de ella derivada el análisis de las fuerzas reales—no (directamente) revelables por la estructura legal de carácter formal— y de la vida política como proceso que no tenía por qué hacerse precisamente y sólo a través de los cauces institucionales previstos. El realismo, de esta forma, ampliaba el legalismo sin desplazar su identificación del contenido de la disciplina, sino completándolo, por el contrario, al eliminar las (inevitables) reducciones por aquél ofrecidas.

Ahora bien, es preciso pensar que con el realismo no se detiene el desarrollo de la Ciencia Política en lo que respecta a su contenido. Tal vez por ese acento puesto en el concernimiento con los factores reales de la vida política su conclusión sería la de un hiperfactualismo escasamente riguroso y crítico. La apreciación de este hecho (junto a causas de otro orden que de mo-

(13) P. LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho político*, Editorial Tecnos, Madrid, 1972, volumen I, p. 28.

(14) M. RAMÍREZ JIMÉNEZ: *Supuestos actuales de la ciencia política*, Editorial Tecnos, Madrid, 1972, p. 138.

mento no podemos examinar) (15) determinaría el nacimiento de un nuevo paradigma (16) en Ciencia Política, el llamado behaviorismo, que a los efectos que aquí nos interesan significaba el intento de estudiar la política en imitación cada vez mayor del modelo de las ciencias naturales, el interés por darle a los estudios un concernimiento con la teoría de que el realismo carecía y, finalmente, el hecho de hacer nuclear al estudio el concernimiento con los comportamientos de los individuos en cuanto tales son observables (17).

Si detenemos un momento la atención en estos extremos fundamentales parece clara la dificultad para desenvolverse en estas coordenadas de quienes se interesan en el constitucionalismo o, más simplemente, quienes se interesan todavía en el estudio detenido de la normativa constitucional o la organización formal de poderes. M. J. C. Vile lo ha expuesto con meridiana claridad: «El ataque behavioral sobre la teoría política se ha visto acompañado de un ataque relacionado, pero separado, a la idea de que las "constituciones" juegan un papel importante en la forma de operar de los sistemas políticos. El concernimiento behaviorista con las fuerzas sociales y su énfasis sobre la materia prima real de la política parece conducirle al punto de vista de que el comportamiento que contempla como el único contenido de la política no se ve afectado en ninguna medida significativa por la estructura de las normas constitucionales, sino que está totalmente determinado por factores económicos, raciales, de clase u otros. No es sólo un ataque contra un "legalismo" pasado de moda en el estudio de la política. No se limita simplemente a señalar que la estructura formal de una "constitución" puede ser un indicador muy pobre de la manera en que opera un sistema político. El rechazo de la significación de las constituciones va más allá de

(15) He analizado este extremo en mi *Problemas de objetividad y neutralidad en el estudio contemporáneo de la política*, actualmente en prensa.

(16) Lo mismo cabría decir respecto al tema de la discusión sobre la existencia de un paradigma o no en la ciencia política. TRUMAN, por ejemplo, dirá no; SOMIT y TANENHAUS afirmarán su existencia. Mi posición puede ser también afirmativa, si bien de lo que realmente hablo no es de «paradigma científicamente dominante», sino de «paradigma científico socialmente dominante».

(17) Puede verse adecuadamente el extremo (entre otros) en R. A. DAHL: «The Behavioral Approach...» (*American Political Science Review*, diciembre 1961, pp. 763-773) y A. SOMIT y J. TANENHAUS: *The Development of American Political Science*.

esto para encerrar a mucho de lo que normalmente ha sido llamado "instituciones políticas"» (18).

Imposible advertir más claramente la situación presente. Sin embargo, el proceder efectivo y la expresión pública del mismo no coinciden. No es difícil encontrar la referencia a la importancia del marco jurídico-institucional en el que se producen las conductas (19). Pero, si buscamos en concreto esta consideración efectiva, no aparece en parte alguna. Sería interesante constatarlo en el examen del contenido de los trabajos publicados en las revistas más importantes de Ciencia Política durante los últimos diez o quince años. No me parece osado sugerir que constituiría una prueba definitiva.

El rechazo por el behaviorismo (sobre todo en la forma «behaviorista») de toda consideración constitucional resulta perfectamente comprensible dada la definición científica (mimetización de la ciencia natural) que da color al movimiento. Me detendré únicamente en dos extremos. Por una parte la importancia concedida a la verificabilidad de las teorías como criterio demarcador del conocimiento científico. Por otra parte, el despegue valorativo postulado—más o menos abiertamente—como uno de los elementos esenciales de su actividad. Con tal marco las posibilidades de lo que, sin especial matiz pero para entendernos, llamamos «constitucionalismo» quedan automáticamente reducidas. La verificabilidad encuentra dificultades extraordinarias. Mucho más el despegue valorativo. No ya sólo porque la constitución refleja y proyecta unas determinadas relaciones de fuerzas cuanto porque su carga «normativa» es evidente. El «deber ser», la proyección de una vida política particular que se quiere (y para cuyo logro las normas se constituyen en más o menos eficaces recetas), no es únicamente claro en el caso de las constituciones (liberales) de origen, sino, por ejemplo, en las de los países so-

(18) M. J. C. VILE: *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Clarendon Press, Oxford, 1967, p. 295.

(19) El citado D. Kavanagh representa bien la posición: Tal enfoque (el legal-institucional) es condenado a veces como «formal», «estéril», «carente de vitalidad», pero puede ser «útilmente colocado en una perspectiva más amplia, en su supuesto de la importancia de las circunstancias o entorno en la formación del comportamiento».

cialistas europeos o los recién nacidos sistemas políticos de Africa (20).

Sin intentar discutir—ya que es algo extensamente hecho desde muy distintas perspectivas— los supuestos behavioristas, nos interesa aquí la insistencia sobre la importancia para ser realistas en el análisis político de considerar tanto las normas constitucionales como las instituciones que, quieran los behavioristas o no, representan el lugar desde el que se efectúan comportamientos políticos significativos. Por decirlo brevemente, los extremos serían los que siguen: 1) El estudio meramente legalista de la vida política es, hoy por hoy, insuficiente y está desfasado. Respondía a una realidad social (y un correspondiente pensamiento político) que se han borrado hace ya tiempo de nuestra perspectiva. 2) Una exigencia ineludible de realismo nos obliga en el momento actual a contabilizar como dato fundamental los procesos de las fuerzas políticas que se mueven por debajo, en base o al margen de las normas constitucionales o las instituciones formales de un sistema político determinado. 3) Una de las maneras de hurtar el compromiso de realismo es una exasperación malamente efectuada que supone gratuitamente el hecho de que estos procesos políticos se producen siempre «por debajo» o «al margen», nunca «en base». O más exactamente que parte de estimar el que se produzcan «en base», «al margen» o «por debajo» como factor absolutamente sin importancia en el desarrollo de esos procesos. 4) Ese punto de partida definicional y no probado supone una simplificación extremada. La identificación de la medida en que las normas o las instituciones tienen un mayor o menor grado de incidencia sobre el desenvolvimiento de los procesos reales es un primer paso del acercamiento realista. A efectos de probar los puntos que acaban de manifestarse intentaré usar un ejemplo «clásico»: el de la separación de pode-

(20) En las constituciones socialistas por ejemplo se proyecta claramente y de forma expresa la concepción operante de la sociedad y la política en el sistema de que se trate. La carga normativa no es sólo implícita, sino explícita, tal vez no ajena a consideraciones cara a la socialización política o a la propaganda. (Véase G. IONESCU: *The Politics of the European Communist States*, Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1972). Por lo demás la tenencia de una constitución se ha convertido en algo de valor igualmente propagandístico como titularse sistema democrático (con, en su caso, los adjetivos adheridos).

res, más en concreto las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo.

Constituye el tratamiento de la separación de poderes una especie de compromiso simbólico del espíritu de cuerpo operante en el científico de la política. La mejor prueba de ello la revela la impenitente búsqueda de los orígenes que, con mayor o menor grado de disidencia, unos u otros hacen pasar por Platón, Aristóteles, Polibio, Santo Tomás, Harrington, etc., hasta llegar a Locke o Montesquieu.

De cualquier modo, y marginando estas cuestiones, es en el famoso apartado «Constitución de Inglaterra», del libro XI de *El Espíritu de las Leyes*, donde la separación de poderes adquiere su definitivo bautismo. No por hartado conocido deja de ser útil reproducir el texto:

«Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil.

Por el poder legislativo, el príncipe o el magistrado promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo poder dispone de la guerra o de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por la tercera castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares (...).

Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente.

Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones

públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre los particulares» (21).

Como digo, es éste el texto donde la separación de poderes alcanza concreto nacimiento. Fijémonos, porque importa, que el hecho de que la separación de poderes nazca definitivamente con Montesquieu no es producto del azar. En Montesquieu se unen los dos momentos (el histórico proporcionado por la Constitución inglesa y el sistemático debido al esquema racionalista) que darían rigen a la moderna tratadística del Derecho Constitucional (22). De ese modo vemos la ligazón «separación de poderes-constitucionalismo-legalismo-liberalismo-visión juridizante optimista» que maracaría todo el montaje. La quiebra de ciertos elementos del anterior «paquete» determinarían la quiebra del conjunto.

Retenido el dato, introduciremos una definición algo más próxima a nosotros de la separación de poderes. M. J. C. Vile lo ha visto así: «Una doctrina pura de la separación de poderes podría ser formulada de la siguiente manera: Es esencial para el establecimiento y mantenimiento de la libertad política que el gobierno esté dividido en tres ramas o departamentos, la legislatura, el ejecutivo y el judicial. Para cada una de estas tres ramas hay una correspondiente función de gobierno identificable, legislativa, ejecutiva o judicial. Cada rama de gobierno debe estar confinada al ejercicio de su propia función y no estarle permitido invadir las funciones de otras ramas. Además, las personas que componen estas tres agencias de gobierno deben ser mantenidas separadas y distintas, sin que a ningún individuo se le permita ser al mismo tiempo miembro de más de una rama. En este sentido cada una de las ramas será un freno para las otras y ningún grupo será capaz de controlar la maquinaria del Estado» (23). En sentido similar Wade y Phillips han notado que «separación de poderes puede significar tres cosas diferentes: 1) Que la misma persona no debería formar parte de más de uno

(21) He usado la edición de las obras completas preparada por Editions du Seuil (París, 1964). La traducción que se incluye es la efectuada por MERCEDES BLÁZQUEZ y PEDRO DE VEGA para Editorial Tecnos (Madrid, 1972, p. 151).

(22) M. GARCÍA PELAYO: *Op. cit.*, p. 27.

(23) M. J. C. VILE: *Op. cit.*, p. 13.

de los tres órganos de gobierno. 2) Que un órgano de gobierno no debería controlar o interferir a otro órgano en el ejercicio de su función. 3) Que un órgano de gobierno no debería ejercer las funciones de otro (24).

Con tales supuestos la separación de poderes puede entenderse a mi juicio de un doble modo. Bien descriptivo, bien normativo (y posiblemente ambas cosas). En caso de que su entendimiento fuera descriptivo (lo que, por lo demás, no asegura que no llevase todo un abanico de valores incorporados a la descripción) el principio establecido por Montesquieu respecto a la «constitución de Inglaterra» no podría catalogarse sino de descripción (aparentemente) superficial. Si eso era tal en su momento, mucho más lo sería con el cambio de circunstancias llevado a cabo hasta nuestros días. Lo veremos en un momento. En el caso de que se tratase de una consideración normativa, una propuesta (comúnmente se entiende que es tal: «La separación de poderes constituye el adecuado instrumento que se pensó en un momento dado para asegurar la libertad y la moderación»), lo que se haría preciso es señalar la inadecuación del instrumento, cambiadas las circunstancias, para lograr esas finalidades determinadas.

Respecto al realismo descriptivo de la separación de poderes, su (aparente) superficialidad se pone ya de relieve respecto al mismo Montesquieu. Charles Eisenmann (25) y, posteriormente, Althusser (26) lo han notado certeramente. El primero de ellos advirtió el carácter mítico de la separación de poderes señalando que una separación propiamente tal no existía ni en el mismo Montesquieu. En efecto, en sus mismos textos pueden comprobarse estos factores: 1) La capacidad de injerencia en el legislativo que el ejecutivo tiene, al disponer el rey del derecho de veto. 2) La (cierta) capacidad de injerencia en el ejecutivo de que el legislativo está armado tanto por la posibilidad de ins-

(24) E. C. S. WADE y G. GODFREY PHILLIPS: *Constitutional Law*, séptima edición, Longmans, 1966, p. 23.

(25) Véase CHARLES EISENMANN: *L'Esprit des Lois et la séparation des pouvoirs* (Mélanges Carré de Malberg, Paris, 1939) y *La pensée constitutionnelle de Montesquieu*, Recueil Sirey, Paris, 1952.

(26) L. ALTHUSSER: *Montesquieu: La política y la historia*, Editorial Ariel, Barcelona, 1974 (2.ª edición).

peccionar la aplicación de la legislación que ha originado cuanto por la posibilidad de pedir cuentas a los ministros del ejercicio de su función. 3) La capacidad de injerencia del legislativo en el judicial por cuanto ante los juicios que se conciernen con cuestiones de acento netamente político es el legislativo y no el judicial el que goza de la competencia de actuación.

Al continuar la argumentación advirtiendo el muy secundario papel del poder judicial (al que el propio Montesquieu caracterizará de «nulo» en cierta manera) no nos es difícil observar que: 1) No hay tal separación de poderes sino más bien fusión y enlace de poderes. 2) Que se trata de un asunto esencialmente político más próximo a la relación de fuerzas de este carácter que a cualquier consideración de orden jurídico. 3) Que se trata de un asunto de separación de poderes entre distintas potencias (fuerzas sociales).

Althusser llegaría un paso más allá preguntándose el *qui prodest*. Esta es su respuesta: «Si se consideran las fuerzas reales existentes en la época (...) se debe llegar a la conclusión de que la nobleza gana, con este proyecto, dos ventajas considerables: en tanto que clase se convierte directamente en una fuerza política reconocida en la cámara alta; y también, tanto por la cláusula que excluye del poder real el ejercicio del juicio, como por la que reserva este poder a la cámara alta cuando se trata de nobles, se convierte en una clase cuyo futuro personal, posición social, privilegios y distinciones quedan garantizados contra las empresas del rey y del pueblo. De tal suerte que los nobles estarán al abrigo del rey y del pueblo en su vida, en sus familias y en sus bienes. No se podrían asegurar mejor las condiciones de perennidad de una clase decadente a quien la historia arrancaba y disputaba ya sus viejas prerrogativas» (27).

Sin extendernos en la discusión de este extremo, hay algo que conviene entresacar para el hilo de la argumentación. En el mismo tiempo de Montesquieu el instrumento jurídico «separación de poderes» era la cubierta de procesos políticos reales que la mera consideración legalista del problema no sacaba a la luz.

(27) *Ibidem*, p. 126.

Ahora bien, tampoco se olvide que el beneficio de una fuerza social (la nobleza), la relación de fuerzas sociales que en el reparto de poderes se producen, no evita que el instrumento jurídico está ahí y que se le supone efectivo. El realismo postulado no exige su olvido sino su consideración.

Que precisamente sea en época reciente cuando se replantea a un nivel básico la «lectura» de Montesquieu, tampoco parece producto del azar. Ya hemos hablado sobradamente de un cambio en las circunstancias sociales que trae consigo los esfuerzos «realistas» en el ámbito del pensamiento político. En este cambio de circunstancias o, quizá mejor, como consecuencia del mismo verá la luz un fenómeno de importancia más que sustancial para el decaimiento de la separación. Me estoy refiriendo a lo que se ha dado en llamar «reforzamiento del poder ejecutivo».

Así como en un momento original la separación de poderes (por la ideología que incorporaba y las consecuencias prácticas que traía consigo) iba a significar la primacía del poder legislativo sobre el de ejecución (el legislativo propone las reglas generales, el legislativo posee la legitimación popular que viene de la elección, etc.) con la quiebra del liberalismo (las nuevas circunstancias referidas) va a producirse en las democracias occidentales modernas de carácter capitalista el fenómeno justamente inverso. G. Vedel ha podido hablar, con expresividad, de una «revancha» del poder que al inicio de la operación había sido puesto en cuestión: «Con el desarrollo de los servicios públicos, el deslizamiento hacia las guerras totales, la multiplicación de los fenómenos de presión y de *lobbyismo* se manifiesta como elemento central del Estado, sobrepasando con mucho el papel literal de Ejecutivo» (28). En nuestra literatura Carro, siguiendo el proceso, hablaría de «la primacía del poder ejecutivo en el Estado contemporáneo». Tras ella estaba —según él— la serie de nuevas funciones que el Estado tiene que confrontar, y muy especialmente su intervención en las complejas funciones militares, diplomáticas y de planificación (29).

(28) G. VEDEL: «Le problème des rapports du législative et de l'exécutif au Congrès de l'Association International de Science Politique» (Roma, septiembre 1958), *Revue Française de Science Politique*, vol. 8, núm. 4, diciembre 1958, p. 760.

(29) A. CARRO MARTÍNEZ: «La primacía del poder ejecutivo en el estado contemporáneo», *Revista de Estudios Políticos*, vol. 62, núm. 88, marzo-abril 1958, pp. 11 a 134.

Al dato de crecimiento y complejidad de las funciones estatales vendrá a corresponder un fenómeno paralelo que es su consecuencia: el de la delegación de poderes. H. Finer se ha referido a él advirtiendo la caída de la «tríada de poderes» cuya existencia «la experiencia actual ha demostrado que es insostenible»: «Se ha demostrado ampliamente que el parlamento no siempre se relaciona del mismo modo con el programa político en general y con frecuencia elabora reglas específicas y enormemente detalladas respecto de la organización departamental y local, y sus funciones; de este modo lleva a cabo un trabajo cuyo adecuado conocimiento técnico sólo es posible para los funcionarios administrativos. También se ha demostrado que el cuerpo legislativo permite cada vez más la acción del ejecutivo para que se ocupe de los estatutos en grandes sectores y estos sectores son, ni más ni menos, que la legislación 'secundaria' o 'subordinada', es decir, reglas generales regidas por la autoridad del Estatuto. Con el desarrollo en cuanto a cantidad y naturaleza técnica de los hechos que son objeto de la legislación y la necesidad de una flexibilidad y continuidad en la administración del programa, la delegación de poderes a los organismos administrativos se ha extendido ampliamente» (30). No se olvide, llegados a este punto, que si la Administración es servidor de alguien lo es del poder ejecutivo.

No carecía, por tanto, de razón Vanderbilt al considerar como una amenaza a la doctrina (de la separación de poderes) y al mismo gobierno constitucional «el enorme crecimiento en tamaño y poder de la rama ejecutiva del gobierno federal (que) en comparación con los otros dos grandes departamentos ha sido el fenómeno político sobresaliente del siglo xx en América» (31).

Si, como acabamos de ver, los hechos políticos ponen en duda la existencia contemporánea de la separación (propriamente tal) y los modos de pensamiento correspondientes fortalecen la opinión de que la consideración usual del problema que, respecto

(30) H. FINER: *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984, pp. 140 y 141.

(31) A. T. VANDERBILT: *The Doctrine of the Separation of Powers and its Present-Day Significance*, University of Nebraska Press, 1983, p. 53.

al mismo Montesquieu se llevaba a cabo, apenas penetraba en las verdaderas cuestiones políticas implicadas, no habrá de extrañar que la herramienta jurídico-institucional quede hoy por hoy maltrecha y olvidada. En uno u otro sentido, las referencias a que se podría hacer mención para probarlo son excesivamente amplias y, en consecuencia, no nos detendremos en ellas.

Pero valga un solo ejemplo. Nos servirá para observar en concreto algunas de las aportaciones del acercamiento realista. No son pocos quienes en la separación de poderes ven, en lo que a lo esencial respecta, un medio que en un momento histórico determinado resultaba adecuado para el logro de unas finalidades predeterminadas de antemano: la libertad, la moderación y la seguridad (quienes definen el contenido de cada uno de los conceptos así como quienes resultan beneficiarios de los mismos es algo que, momentáneamente, no nos interesa). La presencia de factores no previstos por el mecanismo inicial (que el enfoque realista descubre) no implicaría tanto la puesta en cuarentena de Montesquieu cuanto la afirmación de que un nuevo marco exige unos nuevos instrumentos para asegurar unas finalidades invariables, las arriba citadas. Jiménez de Parga lo ha expuesto con claridad: «El equilibrio teórico de la Constitución se rompe en la práctica. Poderes de hecho dominan sectores importantes de la sociedad (...) La libertad prometida con la división de los tres poderes del Estado resulta conculcada», pero «el pensamiento de Montesquieu vale todavía hoy. Lo que ocurre es que el instrumento que él ideó ya no cumple su cometido, ha quedado anticuado. La libertad en un régimen no se alcanza *hic et nunc* con sólo separar en tres los poderes públicos. Ahora la idea política de equilibrio tiene que realizarse con otros medios. La razón es muy simple: hoy los sujetos políticos no son los mismos que ayer (...). La versión contemporánea del pensamiento de Montesquieu tendría que resumirse en unos términos de este estilo: que todos los poderes que participan en el proceso político (oficiales y fácticos) distribuidos convenientemente en la sociedad se controlen y se equilibren» (32).

(32) M. JIMÉNEZ DE PARGA: *Formas constitucionales y fuerzas políticas*, Editorial Tecnos, Madrid, 1981, pp. 298 y ss.

Me parece claro que con las líneas reproducidas puede comprobarse *in situ* cómo funciona un tipo de análisis político real (en este caso con un sentido normativo marcado), por qué motivos y en qué forma sobrepasa a los planteamientos legalistas. Así, el primer peldaño está subido. Pocas dudas caben de que la consideración únicamente jurídico-formal de la separación de poderes (se trate de un empeño descriptivo o normativo) es una operación parcial y, en gran medida por ello, inválida. Plantear el asunto solamente como la división jurídica de los tres poderes ignorando lo que, en el fondo, comporta de relación de fuerzas sociales significa quedarse en el umbral de los problemas. Pensar que la mera separación (formal) de los tres poderes puede asegurar la libertad, la moderación y la seguridad que resultan del control y de la limitación mutua, poco relieve tiene de hecho si cada uno de los poderes separados no encarna a fuerzas sociales diferentes. Empeñarse en el dogma de su rígida existencia (a uno u otro nivel) cuando se ha probado y se prueba a diario como inexistente, tampoco parece llevar consigo demasiada adecuación.

Hasta aquí todo es correcto. Las dudas comienzan cuando —comprobada la excedencia real— se añade el supuesto (que no necesariamente se corresponde o se deriva de ello) de que la incidencia de la herramienta jurídica en el proceso político es nula. Llegados al caso que nos ocupa no es infrecuente encontrar quien liquida de un plumazo la cuestión refiriéndose al «tema inglés predilecto». Imaginemos en Gran Bretaña la existencia de la separación de poderes. Coloquemos sobre ella el cuadro real de las fuerzas en juego: sistema bipartidista, partidos unidos y disciplinados, etc. Mayoría en el Parlamento simultánea a la posesión de los ministerios por el mismo partido. Ergo... la existencia o no de un instrumento jurídico tal como la separación va a carecer de cualquier clase de relevancia en el proceso político. Resultaría exactamente igual en la práctica su ausencia que su presencia. Con todo, convendría preguntarse estas dos cuestiones: ¿Es ello prueba suficiente para decidir que el análisis político (descriptivo o normativo) no necesita concernirse con ese reducto histórico que representa la normativa jurídico-política (la separación en este caso) y el marco institucional? ¿Se validan así posiciones como la criticada por Vile refiriendo que el

comportamiento político en ningún sentido significativo se ve afectado por tales normas o instituciones?

A mi entender no. Y ello por un hecho extremadamente simple: que la vida política real no funciona exactamente igual en todos los sistemas políticos (concernidos con el constitucionalismo) y gran parte de las diferencias en su funcionamiento consisten en la manera particular de relacionarse las fuerzas políticas con el marco institucional. La exigencia de «realismo» no implicaría así ni la aceptación necesaria de la incidencia efectiva del marco institucional ni su inevitable rechazo. Sino, antes que nada, la realización del cómputo de su incidencia o carencia de ella y la posterior correspondiente consideración (si tal es el caso) de su forma concreta de afectar al desarrollo de los procesos políticos.

G. Vedel, siguiendo esta línea, ha realizado un hábil planteamiento en lo que se refiere a las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. Su labor, por realista, no supone en primer término una respuesta única a la cuestión debatida. En segundo lugar la hace depender de la consideración de factores extralegales. En tercer lugar el juego factores legales-factores extralegales se computa como parte sustancial del funcionamiento efectivo del proceso político.

Queda, pues, superada una presentación más clásica que exigiría: 1) Distinguir los sistemas (dictadura y convencional) en que se niega la separación de poderes de aquellos otros en que se respeta. 2) Distinguir dentro de estos últimos un sistema de separación rígida, el presidencial (no responsabilidad del ejecutivo ante el legislativo, elección nacional del presidente, etc.) de otro sistema de separación *souple* o colaboración de poderes. Es éste el caso del sistema parlamentario (responsabilidad política del ejecutivo ante el legislativo, derecho de disolución en contrapartida, etc.).

Concretamente la propuesta realista de Vedel lo que distingue es: 1) Regímenes en los cuales el ejecutivo y el legislativo no son sino dos ramas de la actividad de un partido político que ocupa el poder, en cuyo caso el problema de las relaciones entre ejecutivo y legislativo comporta, sobre todo, asuntos de la vida

interior del partido o de las relaciones entre mayoría y oposición. 2) Regímenes en los cuales, sea a causa de la ausencia de un partido mayoritario, sea a causa de la falta de disciplina en un partido tal, no hay articulación simple entre la cámara (o cámaras) y el gobierno. La necesaria armonía de las acciones del legislativo y del ejecutivo se producen entonces más o menos bien y por procesos muy variados.

Pero lo que más importa a nuestra labor son las conclusiones que obtendrá de ello: 1) En la primera de las categorías propuestas, el problema de las relaciones entre ejecutivo y legislativo deja, por una parte, de tener existencia propia y se convierte en un subproblema en relación a los que plantea el sistema de partidos mientras que en la segunda categoría existe a título ampliamente autónomo. 2) En la primera de las categorías propuestas, la ideología jurídica y los mecanismos específicamente constitucionales juegan un papel menor o, en todo caso, virtual, mientras que en la segunda categoría estos mecanismos y esta ideología tienen un papel mucho más importante (33). Para insistir más adelante observando que «cuando el problema de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo no se deja absorber en el problema más general de la coordinación de las diversas actividades de un partido en el poder, la principiología y los mecanismos jurídicos vuelven a cobrar una gran importancia y se convierten en elementos reales de influencia en la vida política.» (34).

Muy similar e igualmente útil es la labor a este respecto realizada por Duverger en un libro clásico: *Los partidos políticos*. Como él mismo señala, «el grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas por las Constituciones» (35). Así, en un primer paso, advertirá que mientras el sistema de partido único entraña una concentración de poderes muy estrecha, aunque los textos establezcan una separación más o menos acentuada, la rivalidad en-

(33) G. VEDEL: *Art. cit.* (en especial, pp. 783 a 789).

(34) *Ibidem*, p. 789.

(35) M. DUVERGER: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, p. 417. (En esta página y las siguientes se insertan los argumentos fundamentales que aquí se contemplan).

tre partidos (que tiende a debilitar los lazos entre Gobierno y Parlamento) dota de nuevo a la separación de cierta eficacia.

Pero, excluyendo a los sistemas de partido único, los factores que en la obra del profesor francés aparecen cargados de importancia en la adecuada solución del problema son: 1) Que se trate de un sistema bipartidista o multipartidista. 2) La estructura interna de los partidos y sus dimensiones respectivas. 3) Que desenvuelvan su actividad en un régimen presidencial, parlamentario o de asamblea. Esto es, se estiman tanto factores reales como institucionales de carácter formal.

Veremos algunos ejemplos que muestran el juego conexionado de los anteriores factores. Tomemos el caso de un sistema bipartidista. Si se produce en un régimen parlamentario, la concentración de poderes que tanto el bipartidismo como el régimen parlamentario tienden a introducir se fortalecen mutuamente. Si se produce conjuntamente con un régimen presidencial (donde la separación de poderes es rígida: gobierno y parlamento confinados a sus respectivas esferas y con escasas posibilidades institucionales de actuar uno sobre el otro) la suerte que correrá el mecanismo es radicalmente distinta si el mismo partido ocupa la presidencia y la mayoría parlamentaria, en cuyo caso el instrumento «separación de poderes» quedaría enteramente borrado, o, por el contrario (supuesto nada desdeñable y verificado históricamente), un partido ocupara la presidencia y otro la mayoría parlamentaria, en donde la rígida separación constitucionalmente establecida se vería extraordinariamente reforzada por este nuevo hecho.

Otros muchos factores pueden concurrir en el juego: la existencia de homogeneidad y disciplina del voto en los partidos, la amplitud de la mayoría que un partido posee, la estabilidad de las coaliciones en el caso multipartidista, etc. Pero sin necesidad de acudir a ellas, lo hasta aquí señalado es suficiente para comprobar cómo —el mismo Duverger lo señala— la separación de poderes es el resultado tanto del sistema de partidos como del marco institucional. El realismo no puede eliminar a ninguno de los elementos presentes.

Creo que, con lo visto a nivel indiciario, es posible sacar con-

secuencias de alcance más general: 1) Que el análisis legal-institucional *per se* es inválido para conocer el funcionamiento de los procesos que se desenvuelven en un sistema político. 2) Que son fuerzas de hecho las que nos proporcionan la guía fundamental para la comprensión de tales procesos (por representar el dato más importante de los mismos). 3) Que tales fuerzas de hecho en sus relaciones mutuas determinan la incidencia real (o carencia de ella) de las «recetas jurídicas o institucionales» destinadas a conducir la vida política en un determinado sistema. 4) Que tal determinación no tiene por qué producirse en un sentido único: la ausencia de incidencia a nivel real. 5) Que, por tanto, el análisis político realista (cuando no lo es sólo de nombre) debe dotar de máxima importancia a las circunstancias fácticas no regladas sin olvidar que las mismas pueden traer consigo una importancia igualmente alta de los marcos institucionales en un momento dado.

Como el realismo por lo demás es una etapa también sobrepasada en Ciencia Política (si bien el behavioralismo que lo sustituye asume y corrige sus rasgos) habría que preguntarse finalmente cómo se insertan en este último las conclusiones obtenidas.

La respuesta, a mi entender, no encierra dificultades excesivas. Uno de los datos básicos que marca la superación mencionada es el concernimiento con la teoría que en la nueva orientación predomina. Ahora bien (al menos al nivel más general) «teoría» en Ciencia Política se hace con frecuencia equivalente a «esquema conceptual»; esto es, a un marco que proporciona las nociones básicas sobre qué variables son importantes en la vida política, qué tipo de explicaciones deben buscarse y por qué clase de factores. La introducción efectiva en tales marcos del mecanismo jurídico-constitucional y la organización institucional resultante como una de las variables (que pueden ser) importantes en el desarrollo de los procesos que acaecen en el interior de un sistema político, sería el camino, a estos efectos, más oportuno y útil. Probablemente la verificación de la incidencial real del marco institucional pueda proceder sobre todo por la vía de las teorías de nivel medio. Sin embargo, dudo que se lleven adelante si el factor legal-institucional se olvida en los «esquemas conceptuales» dominantes.