

## LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBERAL LOS MECANISMOS DE CONTROL DEL PODER

Va a tener un efecto decisivo sobre toda la organización del Estado liberal el sistema de *controles a la acción del gobierno* elaborado por Locke.



Siendo el objeto fundamental de la acción política la preservación de los derechos individuales, es necesario establecer todo un sistema de organización institucional que impida posibles excesos en el ejercicio de esas funciones. Pasamos a continuación a examinar los elementos de dicho sistema, refiriéndonos al modo en que Locke los concibió, así como a la evolución que han tenido desde entonces.

# 1. LOS MECANISMOS DE CONTROL DEL PODER EL IMPERIO DE LA LEY

1. *Sometimiento de los poderes públicos a la ley*, que a su vez debe necesariamente sujetarse a las condiciones del contrato originario, y evita la arbitrariedad de las acciones públicas. Esta exigencia prefigura lo que posteriormente se denominará *Estado de derecho*, el cual, según entienden los primeros liberales, presupone la existencia de un gobierno constitucional y la prioridad de la voluntad de la asamblea legislativa sobre los demás poderes del Estado.

## Los mecanismos de control del poder

### El Estado de Derecho

Es ésta una garantía fundamental del liberalismo. Se trata de una figura que el positivismo desconectará más tarde de cualquier valor sustantivo, aplicándolo a *cualquier* clase de Estado. Pero es un concepto de origen liberal, que busca “a government of law and not of men”.

El Estado no sólo no debe actuar *contra legem*, sino que también ha de actuar *secundum legem*. Queda así anulada la voluntad arbitraria del Estado.

En el documento “El Estado de derecho, hoy” se examina la situación y los problemas del Estado de derecho en el contexto del Estado social.

## 2. LOS MECANISMOS DE CONTROL DEL PODER LA DIVISIÓN DE PODERES

2. *Existencia de una efectiva división de poderes.* La necesidad de que los distintos poderes estén “en manos diferentes” encuentra en Locke a su primer teórico, quien concretamente distingue entre

(a) un poder *legislativo*, que corresponde al Parlamento y a quien compete la creación de la ley;

(b) un poder *ejecutivo*, en manos de la Corona y su gobierno); y

(c) un poder *federativo*, atribuido también al ejecutivo, y a quien corresponde llevar a término las relaciones exteriores.

Si Locke separa estos poderes es por su distinta racionalidad: el ejecutivo está claramente sujeto a la ley, mientras que el legislativo goza de mayor discrecionalidad.

## La división de poderes

Que los poderes del Estado estuvieran divididos, no era nuevo, pero sí era nuevo el *sentido* dado a la división: no una concurrencia empírica de poderes, sino resultado de un *plan* para asegurar los derechos individuales.

Esta doctrina no opera sobre un vacío histórico, sino sobre la base de la experiencia inglesa de establecer frenos, controles y contrapesos entre poderes, la cual es interpretada racionalmente y convertida así en una doctrina de tipo general.

Sobre lo que sigue sobre este asunto, puede consultarse el capítulo 8 del Manual de Ciencia Política editado por Rafael del Águila (Madrid: Trotta)

# Montesquieu

Montesquieu va a reformular la doctrina de la división de poderes, de una manera que resultará muy influyente para el constitucionalismo liberal . Estos dos son los elementos clave de su teoría:

(a) cada función capital del Estado (ejecutiva, legislativa, judicial) ha de tener un titular (un poder) distinto;

(b) en el marco de esta separación, los poderes se vinculan de forma recíproca mediante un sistema de correctivos y vetos.

El propósito es establecer un orden de cosas donde “el poder detenga al poder”. La racionalidad axiológica se encuentra con la racionalidad técnica, pues los poderes están obligados a cooperar entre sí.

## Dimensiones de la doctrina clásica de la división de poderes derivada del pensamiento de Montesquieu

(a) Dimensión *material*, de acuerdo con la cual existen tres tipos de actividades del Estado: la función legislativa, la ejecutiva y la judicial.

(b) Dimensión *orgánica*: cada una de estas funciones se atribuye primordialmente a un órgano o conjunto de órganos que integran los tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

(c) Dimensión *personal*: quienes integran cualquier órgano de uno de los poderes del Estado no pueden pertenecer a ningún otro de otro poder: la separación de poder lo es también de las personas que lo ejercen.

## La doctrina clásica de la división de poderes: Correspondencia entre función y órgano

Conforme a una versión “pura” de la idea de separación de poderes, la prescripción de cada una de estas dimensiones se llevaría a sus últimas consecuencias



de modo que *todas* las actividades estatales serían reconducibles a una de las tres funciones



cada órgano o poder del Estado tendría atribuidas *todas* y *únicamente* las competencias correspondientes a una función que se exteriorizaría según específicas características formales.



## La irrealidad de la correspondencia pura

1. El problema es que tal modelo *puro* ni coincide con el pensamiento de Locke y Montesquieu, ni se encuentra en los textos constitucionales, ni se da en la dinámica institucional de ningún Estado. La participación del ejecutivo en las tareas legislativas, tan frecuente, era admitida por Locke; y Montesquieu admitía capacidad del ejecutivo de vetar las leyes (propia de los sistemas de separación rígida o presidencialista) y del legislativo de controlar la aplicación de las leyes por el ejecutivo.

2. Es cierto que la doctrina de la separación de poderes exige, a partir de la indicada distinción de funciones, su atribución y desempeño por cada uno de los poderes del Estado de modo *prevalente*, pero en modo alguno *exclusivo*.

3. Pese a que cada poder ha de tener capacidad para configurar el resultado final de su propia función, eso no excluye que en la misma participen órganos o instituciones ajenos: las estructuras del poder del Estado son así *multifuncionales*.

## Principio general y manifestación particular

Si bien la teoría liberal de la separación de poderes va unida a una determinada concepción de las funciones del Estado (distinguidas como legislativa, ejecutiva y judicial), separación de poderes y funciones del estado son dos diferentes cuestiones



una cosa es el principio general de la división de poderes, y otra el criterio con arreglo al cual esa división deba materializarse; que aquella división se considere conveniente no prejuzga *cómo* deba concretarse.

## La irrealidad de la jerarquía

### La importancia de la función de gobierno

Según la doctrina clásica de la división de poderes, con origen en Locke y Montesquieu y desarrollo por el conjunto del Derecho constitucional decimonónico, la actividad central del Estado consiste en la función legislativa; en la promulgación de reglas generales en forma de leyes. Las otras funciones del Estado serían tributarias de la legislativa.



Este esquema se rompe por la relevancia adquirida en la práctica por la función *política* o *de gobierno*, esto es, por la acción del Gobierno con independencia de la legislación: orientar la acción política general estableciendo prioridades, impulsar el proceso legislativo presentando proyectos de ley, dirección de la administración civil y militar, relaciones internacionales o actuación en situaciones de excepción. Tal relevancia se ha visto acrecentada por la transformación del Estado liberal en Estado social.

## **La irrealidad de la jerarquía**

# **La legislación ha dejado de ser una categoría funcional distinta del resto de las otras actividades estatales**

En el contexto del Estado social, fuertemente intervencionista, la ley es un instrumento jurídico que no siempre sirve para definir las condiciones generales de la libertad de las personas. No siempre las leyes integran la categoría de decisiones políticas fundamentales: sería el caso de las leyes destinadas a modificaciones de los presupuestos relativamente modestas, redistribuir las competencias entre ministerios, la autorización de concurso para plazas del tribunal de cuentas, etc.

## Una posible solución en dos pasos:

### 1. La reformulación de las funciones y poderes del Estado

Ante la situación expuesta, parece conveniente distinguir como funciones del Estado las siguientes tres:

#### **1ª función: la adopción de decisiones fundamentales**

Como ocurre cuando se introduce una materia bajo el dominio del derecho, pero también cuando se elige entre varias opciones políticas o morales que van a condicionar el orden social por un tiempo prolongado. Esta función es realizada por el pueblo en cuanto poder constituyente y el Parlamento; pero también participa en la adopción de decisiones fundamentales el Gobierno, los partidos políticos, e incluso los sindicatos y los niveles superiores de la Administración. Y desde luego, los Altos Tribunales con jurisdicción constitucional. Piénsese, por ejemplo, en la reforma de los Estatutos de Autonomía.

**Una posible solución en dos pasos:**

## **1. La reformulación de las funciones y poderes del Estado**

### **2ª función: la ejecución de las decisiones fundamentales o función administrativa**

Implica menor intensidad en el despliegue del poder estatal que el ejercido en la adopción de la decisión fundamental de la que depende. La mayor parte de las leyes pertenecen a esta categoría, y desde luego el grueso de la actividad del Gobierno y la Administración. La acción jurisdiccional, excepción hecha de la de los tribunales constitucionales, podría entrar igualmente en esta categoría, aunque los procedimientos especiales empleados difieren Considerablemente de otras formas de ejecución de decisiones fundamentales.

**Una posible solución en dos pasos:**

## **1. La reformulación de las funciones y poderes del Estado**

### **3ª función: la función de control político**

El mecanismo más eficaz para el control del poder político consiste en la atribución de diferentes funciones estatales a diversos titulares, obligándolos a cooperar: el necesario acuerdo de la Administración local y la autonómica para la aprobación de un plan de ordenación urbana sería un ejemplo de ello. Ahora bien, la existencia de pluralismo político es esencial para que el control sea material y no meramente formal.

Hay también mecanismos de control que depende de que alguien los impulse: así el control parlamentario del gobierno, el control constitucional de las leyes o el control de legalidad de los reglamentos por parte de los jueces.

## Una posible solución en dos pasos:

### 2. Qué puede significar la división de poderes a la vista de la reformulación de las funciones y poderes del Estado expuesta

Resulta sensato entender que el significado actual de la división de poderes estriba en que los diversos órganos del Estado se atengan a lo dispuesto constitucionalmente a lo que le corresponde en el desarrollo de las distintas funciones del Estado, y ello contando con que tal organización constitucional permita el control de los poderes públicos.

Es decir, contando con que la separación de poderes contribuya efectivamente a “la racionalidad del Estado introduciendo factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder político por las fuerzas sociales y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adaptar el contenido de su voluntad a un sistema de formas y de competencias, objetivando así el ejercicio del poder [García Pelayo, “Las transformaciones del Estado contemporáneo (Madrid, Alianza: 1987)]”.



### 3. LOS MECANISMOS DE CONTROL DEL PODER EL GOBIERNO REPRESENTATIVO

3. *Necesidad de un gobierno representativo.* Que se concreta en la necesidad de que la asamblea legislativa se someta a elecciones frecuentes y sea la mayoría de la población la que marque las directrices básicas de la política.

No hay en Locke, empero, una exposición clara de esta figura, lo que impide hablar de una teoría de la democracia propiamente dicha. Pero la figura del gobierno representativo, pese a sus limitaciones, se vislumbra como la adecuada extensión de la dimensión consensual del poder, así como mecanismo de control del legislativo a través de su creación de la ley.

## 4. LOS MECANISMOS DE CONTROL DEL PODER EL DERECHO DE RESISTENCIA Y A LA REVOLUCIÓN

4. *Existencia de un derecho de resistencia y a la revolución.* Que se entiende por Locke como la prerrogativa de la ciudadanía cuando una mayoría de la población siente que sus intereses y derechos vitales han sido conculcados por el poder del Estado, y como defensa frente a la tiranía.

Por qué habría de levantarse la población contra aquellos que la representan, es un interrogante expresivo de lo inacabado de de la teoría lockeana del gobierno representativo, y exige interpretar este derecho más bien como un recurso propio de situaciones extremas, o como mecanismo frente a la patrimonialización del Estado y la radical desviación del interés general por parte de los representantes populares.

El derecho de resistencia es un derecho político, no jurídico, en todo caso, objeto de la doctrina sobre la desobediencia civil y la guerra justa.



OCW-UMA Manuel Arias y Sebastián Escámez, OCW-Universidad de Málaga, <http://ocw.uma.es>. Bajo licencia Creative Commons Attribution NonComercial ShareAlike 3.0 Spain

