

DERECHO CONSTITUCIONAL Y CIENCIA POLÍTICA

Desde siempre ha preocupado al espíritu humano el gobierno de las sociedades. *Zoon politikon*, animal político, como le definiere Aristóteles, el hombre no ha permanecido nunca indiferente ante los problemas políticos. ¿No le ha consagrado el mismo Aristóteles uno de sus famosos libros? A pesar de ello, la política ha sido, principalmente durante mucho tiempo, objeto de reflexiones filosóficas: sobre el origen y el fundamento misma del poder. En el siglo XVIII, Juan Jacobo Rousseau la consideraba de otra suerte en su *Contrato Social*. Al no serlo de este modo, la política era considerada como Arte: el arte de gobernar a los hombres. El razonamiento, en este caso, tenía poca cabida, y era, primordialmente, la intuición la que dictaba a los autores las máximas y consejos que ofrecían a los gobernantes. Así, *El Príncipe*, de Maquiavelo, apenas presentaba carácter científico.

Sólo en época relativamente reciente ha sido cuando, ante la creciente complejidad de las sociedades políticas, se ha creado una Ciencia del Gobierno. Así, a mediados del siglo XVIII, Montesquieu, en su *Espíritu de las Leyes*, intenta un estudio científico de los problemas del Gobierno. Desde el siglo XIX tal estudio había de revestir dos formas esenciales: una, jurídica, que formó el Derecho constitucional, otra, más sociológica, de la que resultó la Ciencia política. Nos proponemos examinar las relaciones entre ambas disciplinas, las dos consagradas a los problemas gubernamentales.

El Derecho constitucional es una rama del Derecho, relativamente reciente. El mismo nombre, *Derecho constitucional*, parece no haber aparecido sino muy a fines del siglo XVIII, en Italia, donde las cátedras de *Diritto costituzionale*, fueron creadas, primero en Ferrara, en 1797; luego en Pavía y Bolonia. En Francia, el nombre no recibió su investidura oficial sino en 1834, cuando Guizot, Ministro de Instrucción Pública de Luis Felipe, creó en la Facultad de Derecho de París la primera cátedra de Derecho constitucional. Su primer titular fue el italiano Pelegrino Rossi, doctor por la Universidad de Bo-

lonia, donde precisamente había enseñado *Dritto costituzionale*.

A partir de entonces, la expresión estaba definitivamente introducida. El Derecho constitucional había sido reconocido como rama autónoma del Derecho, distinta del Derecho público, con el que durante algún tiempo había estado confundido en Francia, y separada del Derecho administrativo, que se constituyó en la misma época. Fue reconocido, asimismo, como disciplina distinta en Alemania, e incluso en Inglaterra, donde la falta de Constitución escrita no impidió el nacimiento de un *Constitutional law*.

Puede sorprender la tardía aparición del Derecho constitucional. En realidad, es explicable. En tanto que el Gobierno fué absoluto no hubo reglas jurídicas para delimitar los poderes. En tanto en cuanto el poder del Estado estaba en manos de un hombre que, como Luis XIV, podía declarar: *el Estado soy yo*, no quedaba sitio para un estudio jurídico del Gobierno. En el instante en que el ejercicio del Poder absoluto se liga a reglas jurídicas precisas, el régimen absoluto cede el puesto al llamado régimen *constitucional*; y cuando el Poder se ejerció por Asambleas representativas, en las que la competencia estuvo limitada por el Derecho, pudo nacer el Derecho constitucional. La sustitución del Estado policía por el Estado de Derecho abrió el camino al Derecho constitucional.

Las condiciones que presidieron la aparición de esta disciplina han impreso en ella sus caracteres.

El primero consiste en que el Derecho constitucional, nacido de las limitaciones impuestas al Poder político, ha recibido desde su origen una *impronta liberal*. Sin duda esto se ha percibido más tarde, particularmente en el siglo xx, cuando los regímenes autoritarios pedían que el Poder no se ejerciese de manera arbitraria y que convenía precisar, mediante reglas jurídicas, las atribuciones de los diversos órganos gobernantes. Sin embargo, si el Derecho constitucional ha extendido su dominio a los regímenes autoritarios y hasta totalitarios, no tiene más campo de elección que el que le queda en los sistemas políticos respetuosos con las libertades y los derechos del individuo. Así hoy, en las democracias populares de la Europa oriental, de tendencia autoritaria, la Constitución ha perdido su valor supremo, y una ley ordinaria puede modificarla. Sobre la ideología marxista-leninista, mucho más que sobre el conjunto de las normas constitucionales, es donde descansa la organización general del Estado. Por el contrario, en las democracias occidentales, más cuidadosas de la libertad individual, las normas constitucionales han conservado toda su autoridad y preeminencia. Limitan el poder de los gobernantes, quienes no pueden modificarlas sino tras procedimientos

más o menos complicados. Conceden a los ciudadanos derechos y garantías, de los que continúa siendo modelo la célebre Declaración de Derechos de 1789. Sin duda, tales libertades tienen, a menudo, carácter abstracto y teórico, y los marxistas han podido estigmatizar tales libertades puramente jurídicas, a las que oponen las libertades "efectivas" del paraíso soviético. No es este lugar adecuado para discutir semejantes tesis. Sólo pretendemos de la crítica marxista lo que nos parece ser la *segunda característica* del Derecho constitucional clásico: su *carácter abstracto y teórico*.

Disciplina jurídica, el Derecho constitucional clásico considera los problemas planteados por la gobernación de manera abstracta. Para él, toda norma, desde el momento en que ha sido publicada regularmente, adquiere todo su valor y se cuida poco de los problemas que, sin tener fuerza jurídica, pueden desviar el sistema político. A partir de entonces ofrece una visión estática del mecanismo gubernamental, muestra todos los engranajes, sin procurar distinguir entre los que verdaderamente son motores y los que apenas sirven más que a la estética del sistema y que están por completo privados de eficacia. Dando de los Gobiernos políticos una visión abstracta, el Derecho constitucional clásico desmonta las piezas sin averiguar cómo engranan y cómo marchan. Si es posible aquí un cotejo con las ciencias naturales, el Derecho constitucional clásico nos parece que hace la anatomía del organismo gubernamental olvidando su fisiología. Para él sólo cuentan las realidades estatales que tienen una expresión jurídica. No ve al Estado y al Gobierno sino a través de las reglas jurídicas que le organizan, y le haría retornar con gusto a un conjunto de reglas jurídicas abstractas. ¿No es lo mismo que hacía la Escuela austríaca, con Kelsen, cuando definía el Estado como un simple sistema de normas?

Tales excesos en la abstracción, cualquiera que fuese su interés jurídico, debían provocar una reacción. El Derecho constitucional, disciplina de tendencia liberal y abstracta, no podía por sí solo abarcar el problema del Gobierno del Estado. A su lado había sitio para una disciplina más pragmática y más concreta: la Ciencia Política.

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 la 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 con-

ventions de las que hablaba Dicey, las cuales, sin tener fuerza jurídica, no son menos obligatorias para los gobernantes ni menos escrupulosamente respetadas. 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 el paso a la Ciencia Política, más concreta y menos teórica. De todas maneras, el pragmatismo anglosajón era todavía un factor favorable al desarrollo de la Ciencia Política, cuidadosa de las aplicaciones prácticas. Por el contrario, los ingleses y los americanos se habrían desviado de una disciplina que hubiese encarado los problemas de la gobernación desde un punto de vista puramente teórico. De hecho, la Ciencia Política, *Political science*, se desarrolla en Gran Bretaña y en los Estados Unidos independientemente de las disciplinas jurídicas. Enseñada en Inglaterra en las *Facultades of Economics*, en Londres en la *London School of Economics*, separada en los Estados Unidos de las disciplinas jurídicas, se relacionaba más con la Sociología que con el Derecho.

Este origen debía marcar a la Ciencia Política e imprimirla dos rasgos característicos, que hoy conserva incluso fuera de los países anglosajones.

El primero es su pragmatismo y su cuidado de la eficacia (*efficiencie*). El Derecho constitucional parecía encaminado, sobre todo, a limitar el poder y a salvaguardar la libertad. Se desarrolló en un clima liberal. La preocupación de la Ciencia Política parece ser la de encontrar las reglas de un Gobierno eficaz, no porque sea necesariamente autoritario, sino porque tenga una organización que asegure un buen rendimiento, que pueda conciliar más y mejor las exigencias contradictorias del orden y de la libertad, y esto teniendo en cuenta las condiciones impuestas por el medio social, el lugar y la época.

Y es aquí donde tocamos el segundo carácter de la Ciencia Política: su concreción. Lejos de perderse en abstracciones, la Ciencia Política estudia los sistemas políticos en su realidad concreta. No los reduce, simplemente, a reglas abstractas. No se contenta con analizar los engranajes, buscando su funcionamiento y juzgando por los resultados. Aquí no se trata tan solo de la anatomía del organismo gubernamental, sino que se estudia su misma fisiología. Asimismo, al punto de vista estático del Derecho constitucional sustituye el punto de vista dinámico de la Ciencia Política. Mas al estudiar de tal modo los sistemas políticos —en su realidad concreta—, la Ciencia Política se expone a un peligro. Si el Derecho constitucional clásico a veces peca por abstracción, la Ciencia Política, al querer comprender la realidad del Gobierno bajo todos sus aspectos, corre el peligro de resultar excesivamente compleja y puede perder su carácter científico. No es ciencia

sino lo general; por consiguiente, lo abstracto. Por su indagación de lo concreto y sus preocupaciones pragmáticas, la Ciencia Política corre el riesgo de no ser una verdadera ciencia, sino, simplemente, una técnica para uso de gobernantes. Este peligro, al que no han escapado, a veces *professors of government* del otro lado del Atlántico, puede ser descartado. Tal peligro no está ligado a la Ciencia Política, pero resulta, primero y principalmente, de la concepción demasiado pragmática de esta disciplina. Que haya una técnica del Gobierno, un arte de gobernar, compuesto por entero de prácticas —iba a decir de *recetas*—, es cierto. Tal técnica, en sí misma, no es una ciencia. La Ciencia Política no puede constreñirse a la *técnica* del Gobierno. Pero si la Ciencia Política estudia esta técnica de una manera científica, no por ello debe servir de guía a los políticos. La corresponde estudiar los usos seguidos por los gobernantes, averiguar en los mismos las causas y sus consecuencias y, por lo tanto, apreciar su valor. La Ciencia Política es la ciencia de una técnica. Esta concepción, verdaderamente científica, es la admitida de modo más general en Europa, y especialmente en Francia, donde el estudio de la Ciencia Política se ha desarrollado mucho desde hace una decena de años. Tal concepción ha permitido contemplar los problemas del Gobierno de manera realista y sistemática a la vez.

Así, hoy nos encontramos en presencia de dos disciplinas, cada cual con sus caracteres propios, examinando ambas los problemas del Gobierno. En presencia de esta dualidad es preciso elegir; y dejar al Derecho constitucional el cuidado de estudiar científicamente el Gobierno de las sociedades, dejando la Ciencia Política a los técnicos de la Política o, bien por el contrario, quedarse únicamente con la Ciencia Política, más nueva y más concreta, dejando a los juristas el cuidado de comentar las reglas constitucionales, desprovistos, frecuentemente, de alcance práctico. A nuestro juicio, no se impone la opción. El dualismo debe ser salvaguardado.

No buscamos aquí más que una síntesis fácil, satisfaciendo, a la vez, en el Continente a los partidarios del Derecho constitucional —cuyo dominio se extiende hoy, por otra parte, más allá del Atlántico y más allá de la Mancha— y en los países anglosajones a los apóstoles de la Ciencia Política, a la que, por otro lado, se ve abrir poco a poco las puertas de las Universidades de nuestro viejo Continente. Mas porque creemos que tal dualismo se encuentra en todas las disciplinas sociales, por corresponder a la naturaleza misma de las cosas, debe ser respetado. Efectivamente, las disciplinas sociales tienen al hombre como centro de sus investigaciones. Por tanto, no pueden hacer abstracción de cualquier consideración pragmática. Se puede estudiar una sociedad de *termitas* en sí misma y sin preocupación práctica alguna. No se puede hacer lo

mismo con una sociedad de seres humanos, puesto que el hombre, aquí, no es solamente el objeto de la ciencia, sino su objetivo a la vez. Así se explica que las disciplinas sociales comporten, junto a las investigaciones puramente abstractas y teóricas que las aproximan a otras ciencias, estudios de carácter más práctico que las emparentan con las técnicas. El Derecho tiene por completo este doble carácter, y después de los trabajos del decano Gény no se sabe si se desdobra en ciencia y técnica. De igual manera, y contiguas del todo, las disciplinas centradas sobre los problemas del Gobierno, las relativas a la Administración, se dividen en Ciencia de la Administración —en la que el Derecho administrativo ocupa un lugar de primer orden— y en técnica administrativa, más orientada hacia las prácticas necesarias al buen funcionamiento de los servicios públicos; técnica susceptible, por otra parte de estudio sistemático y científico. Así, pues, el dualismo de las disciplinas gubernamentales es natural. Su doble aspecto jurídico y sociológico, teórico y pragmático, es común a todas las disciplinas sociales y, por tanto, debe ser salvaguardado.

De todas maneras, no se podría sacrificar ni la Ciencia Política ni el Derecho constitucional sin mutilar gravemente la Ciencia del Gobierno. Rechazar el Derecho constitucional sería tanto como hacer olvidar a los gobernantes los límites de su poder; que su competencia tiene su demarcación. El Derecho persiste aquí como salvaguarda contra cualquier ejercicio arbitrario del poder. No es posible dejar al Gobierno organizarse fuera del Derecho. A más, el Derecho constitucional y el método jurídico tienen la ventaja de mantener para la Ciencia del Gobierno el rigor y la precisión que un estudio meramente sociológico correría a mentido riesgo de hacerla perder. Esta es una razón de más para no abandonarle.

Mas si el Derecho constitucional debe conservar su puesto, también es verdad que no se sabría rechazar la contribución que la Ciencia Política aporta al estudio de los problemas gubernamentales. Se hace necesario que toda la realidad política se reduzca a fórmulas jurídicas. Del mismo modo que la Matemática es impotente para dar noticia de la total realidad física, idénticamente el Derecho es incapaz de traducir la entera realidad política. Para no tomar más que un ejemplo: los partidos políticos ocupan el primer plano en el mecanismo político: sin embargo, y muy a menudo, la Constitución, las leyes, los reglamentos administrativos, los ignoran. De permanecer puramente jurídica la Ciencia del Gobierno, dejaría escapar una buena parte de los problemas políticos. Además, apenas podría servir de guía a los hombres de Estado en los arreglos del poder, y, sin embargo, allí está su mejor justificación.

Pero si el dualismo de la Ciencia del Gobierno se impone, ¿cómo establecer las relaciones entre la Ciencia Política

y el *Derecho constitucional*, que a nosotros nos ha parecido constituyen sus dos ramas? ¿Y cómo delimitar su dominio?

Un análisis de la noción de Ciencia Política parece darnos aquí la clave del problema. La Ciencia Política, siguiendo su propia etimología, es la ciencia que tiene por objeto el gobierno de la ciudad. Desde ese momento, una serie de disciplinas, todas las que se relacionan con el gobierno del Estado, forman parte de la Ciencia Política: la psicología de las masas, sin la que no hay Gobierno posible; la Ciencia de la opinión pública, tan importante en régimen democrático; la Ciencia de la información o la propaganda, cuya importancia no hace sino crecer; la Ciencia del mando, que deben poseer los jefes políticos; la Historia y la Geografía políticas.

Todas estas disciplinas son necesarias para el buen gobierno de la ciudad, y, sin embargo, todas son distintas y autónomas. Por tanto, la noción de Ciencia Política no es simple, sino compleja. Del mismo modo que no hay una *Ciencia Natural*, sino *Ciencias Naturales* de igual suerte no existe una *Ciencia Política*, sino *Ciencias Políticas*. Y si no se considera así la *multiplicidad* de las Ciencias Políticas se ve que el *Derecho constitucional* tiene allí su sitio por modo natural. No se opone, como se habría podido creer, a la *Ciencia Política*; pero estudiando las reglas jurídicas que se imponen al gobernante, no es más que una de las disciplinas de la gran familia de las *Ciencias Políticas*. Esta consideración, que tiende a destacar al *Derecho constitucional* del conjunto de las *Ciencias Jurídicas* para devolverle al dominio de las *Ciencias Políticas*, no es un simple problema de clasificación; entonces tendría poca importancia. Tal consideración es fértil en consecuencias. "Compromete" la total disciplina del *Derecho constitucional* en los nuevos senderos. Al ensanchar su objeto modifica sus métodos. A estas transformaciones ha consagrado ya sus estudios más recientes la nueva Escuela constitucionalista francesa, a veces quizá inconscientemente. Sobre ellas, para terminar, quisiera llamar vuestra atención.

Colocado entre las disciplinas políticas, el *Derecho constitucional* ha tenido que dejar de ser lo que era en su origen: exégesis de los textos constitucionales. Esto es lo que se había querido que fuese en su nacimiento, cuando el decreto de la Asamblea Nacional francesa de 26 de septiembre de 1791 decía, por otra parte sin resultado, "que a partir del 10 de octubre siguiente las Facultades de Derecho estarán obligadas a enseñar a los jóvenes estudiantes la Constitución francesa". Esto es lo que fué durante mucho tiempo, no solamente en Francia, sino en el extranjero, y el célebre y conspicuo comentario de Burckardt en Suiza, *Kommentar der sweizerischen Verfassung*, es, todavía en el primer cuarto de este siglo, el ejemplo más característico.

Hoy, el estudio del Derecho constitucional, desgajado de las Ciencias Jurídicas e integrado en las Ciencias Políticas, no se limita al análisis minucioso de los textos. Su objeto es más vasto. El constitucionalista moderno quiere asir la realidad política más allá de las fórmulas jurídicas. Esta tendencia, que aparece muy acentuadamente en Francia en obras como el *Manual de Derecho Constitucional*, de M. Vedel, donde los sistemas constitucionales se presentan como la traducción de diversas concepciones de la democracia, o como el *Compendio de Derecho Constitucional*, de M. Prétot, en el que las Constituciones son situadas en su marco histórico y estudiadas, no solamente en sus disposiciones abstractas, sino hasta en su funcionamiento práctico, o aun en las obras de M. Duverger y de M. Burdeau, cuyos títulos son significativos de por sí: *Manual de Derecho Constitucional y de Ciencia Política* y *Tratado de Ciencia Política*. Y el mismo espíritu es el que anima a los autores del proyecto de reforma de la enseñanza del Derecho, cuando substituyen los viejos cursos de Derecho constitucional por un curso sobre las "Instituciones constitucionales y políticas". En otros países se dejan sentir tendencias semejantes. Así, en Suiza, y especialmente en Berna, bajo el impulso del profesor Hans Huber, destacados trabajos de Derecho constitucional muestran más allá de los textos jurídicos las prácticas que, modificando su alcance, dan a la realidad política un aspecto bien a menudo opuesto al que permitiría presagiar la sola consulta de aquéllos. Y sé que en España el rejuvenecimiento del Derecho constitucional clásico, por su integración en el campo de las Ciencias Políticas, no ha sido nunca descuidado. La tendencia es antigua, y la denominación "Derecho Político" es sólo indicadora. De todas maneras, la reciente creación de una Facultad de Ciencias Políticas en la Universidad de Madrid, y el impulso del joven Instituto de Estudios Políticos, bastan para mostrar el desarrollo adquirido en este país por las Ciencias Políticas. Así se amplía en todas partes el objeto del Derecho constitucional. Los tratados se enriquecen con nuevos capítulos, como el consagrado a los partidos políticos, los que aun siendo a menudo ignorados por la Constitución no han dejado por eso de influir menos profundamente en el mecanismo constitucional.

Y aquí la extensión del dominio del Derecho constitucional hace presentir el enriquecimiento de sus métodos. El estudio puramente estático de las instituciones y la exégesis de los textos se duplica hoy con un estudio dinámico, en el que se examina el funcionamiento de los mecanismos gubernamentales y la eficacia de las reglas constitucionales. El Derecho constitucional no presenta únicamente la anatomía del organismo gubernamental, sino, asimismo, repetimos, su fisiología. Desde ese momento el método histórico, que en Francia ha ocupado

tradicionalmente un puesto relevante en el estudio del Derecho constitucional, adquirió renovada importancia. Sólo aquel método permite el estudio dinámico de los sistemas constitucionales, inquiriendo el origen de sus reglas, siguiendo su funcionamiento y mostrando sus resultados prácticos. Ello no es un azar, si bien los constitucionalistas franceses modernos son, al mismo tiempo, historicistas. Así, el estudio de las reglas constitucionales reviste un triple aspecto: histórico, al desentrañar su génesis; jurídico, al precisar su alcance, y político, al apreciar su valor. También el método comparativo es un auxiliar precioso para el moderno constitucionalismo. Sólo podrá apreciarse su valor confrontando el resultado de diversos sistemas constitucionales en diferentes medios políticos. De todas maneras, en el proyecto de reforma de la enseñanza del Derecho en Francia se ha concedido un lugar más amplio al Derecho constitucional comparado.

En definitiva, el aporte esencial de la joven Ciencia Política al enriquecimiento del viejo Derecho constitucional parece ser el ensanchamiento del objeto y el perfeccionamiento de los métodos. Así, Derecho constitucional y Ciencia Política no se oponen. Pero concebido como Ciencia Política y, por tanto, revigorizado, el Derecho constitucional parece llamado a ser la Ciencia Política fundamental, a cuyo alrededor vendrán a ordenarse las demás. Así, el Derecho constitucional se muestra como el más preciado instrumento para el estudio del Gobierno de los hombres.

PAUL MARIE GAUDENET

*Profesor de la Facultad de Derecho y del Centre
de Estudios Políticos de la Universidad de Nancy*

