

EL DERECHO POLITICO, DISCIPLINA ENCICLOPEDICA

1. La denominación típicamente española «Derecho político», generalizada desde mediados del siglo XIX, expresa una vinculación esencialmente jurídica, confirmada por la evolución histórica de la disciplina, que se configuró como la rama fundamental del Derecho público centrada en las normas que integran la Constitución política y heredero del *ius publicum universale*, configurado en el siglo XVII, y del *Droit public général*, de que nos hablaba Montesquieu (1).

Con este propósito esencialmente jurídico se crearon en Italia, a fines del siglo XVIII, las primeras cátedras de Derecho constitucional (2), a las que siguió, en orden cronológico, la fundada en Madrid en 1814 para explicar la Constitución de 1812, en los Reales Estudios de San Isidro, que tuvo sólo unos meses de vida a consecuencia de la reacción absolutista, que suspendió los estudios constitucionales hasta su reanudación, en 1820 (3). En Francia, la primera cátedra se creó en 1834 en el seno de la Facultad de Derecho de París, si bien la Asamblea Nacional había decretado ya en 1791 la obligación de enseñar la Constitución francesa a los estudiantes de Derecho.

En la primera etapa de su vida, el Derecho político se estructuró como una disciplina jurídico-normativa indiferente, de ordinario, a los datos histó-

(1) En Francia ha acogido la denominación «Derecho político» M. DE LA BIGNE DE VILLENEUVE como subtítulo de su *Traité Général de l'Etat* (París, 1929), y PRÉLOT se ha mostrado partidario de la expresión «Derecho constitucional político» (*Précis de Droit constitutionnel*, 1949, págs. 2-3). Cfr. también, BICHARA TABBAN: *Droit politique et Humanisme*, París, 1955. En Alemania, vid. H. TRIEPEL: *Staatsrecht und Politik*, Berlín, 1917. En Suiza, W. KAGI: *Die Verfassung als rechtliche grundformung des Staates*, Zurich, 1945.

(2) Las primeras fueron las de Ferrara y Pavía (1797) seguidas de la de Polonia (1798). MORELLI: «La prima cattedra di diritto costituzionale», en *Arch. Giur.*, 1808.

(3) Se creó en 1820 la cátedra de «Derecho Natural y de Gentes y Constitución política de la Monarquía», y en 1921 aparece el libro de R. SALAS: *Derecho público y constitucional*.

rico-sociológicos e inmersa en la ideología del racionalismo demoliberal. Los autores se preocupaban sólo de los problemas formales y abstractos, y el Derecho constitucional consideraba que «toda norma, desde el momento 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..., ofrece una visión estática del mecanismo gubernamental, muestra todos sus 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» (4).

Pero el gran número de datos históricos que se iban acumulando en una época tan convulsionada minó gravemente al formalismo en boga, y el Derecho político empezó a penetrar en los dominios de la política real, haciéndose eco de los debates parlamentarios, de la actividad de los partidos, de la justificación de las instituciones, etc. El Derecho dejó de limitarse al simple comentario de las normas positivas, y como forma de vida humana centrada en un orden de relaciones se asentó sólidamente en los intereses reales que operan en la vida social.

Cierto que el Derecho político es y seguirá siendo ante todo Derecho, pero es un Derecho de la realidad que, modelado por las fuerzas políticas, se adapta a la infraestructura sociológica que lo soporta y a las orientaciones ideológicas que lo informan. Es un Derecho que, rebasando el orden normativo de las formas jurídicas, aspira a comprender la estructura institucional del régimen político (5).

2. Como dato para delimitar el Derecho político hay que partir de una concepción realista del Derecho, entendido como orden de relaciones sociales (6), y más concretamente, como el orden que se refiere al complejo de intereses morales y materiales que se entrecruzan en aquellas relaciones (7). El orden jurídico, así entendido, es un orden real que refleja necesariamente las peculiaridades y las exigencias de la realidad social que lo soporta. El jurista necesita de los datos que le proporciona la sociología, y al darse cuenta de

(4) GAUDEMET: «Derecho constitucional y Ciencia política», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 68, 1953, pág. 65.

(5) En Francia, la disciplina más próxima al Derecho político español se denomina oficialmente «Instituciones políticas y Derecho constitucional».

(6) En este sentido concebía SANTO TOMÁS el Derecho: como orden de relaciones sociales que aspiraba a realizar la justicia (*ius dictum est quia iustitia*). La Ley, en cambio, no es más que un medio para indicar al hombre dónde está el Derecho, un modelo del Derecho (*ratio iuris*).

(7) El concepto de *interés* es fundamental para distinguir el Derecho de los demás órdenes de relaciones sociales y especialmente de la Moral, que prescribe *deberes*.

ello abandona el racionalismo normativista y lleva a cabo una verdadera revolución metodológica en la ciencia del Derecho, cuyas consecuencias más avanzadas se encuentran en las tendencias *realistas* americana (Llewellyn, Bingham, Cohen, Frank) (8) y escandinava (Ross, Olivecrona), que reducen el Derecho a las normas coactivas dadas por el juez, rechazando toda posible aproximación al Derecho desde una perspectiva interna al mismo. El orden jurídico se basa únicamente en las reglas que tienen validez efectiva, prescindiendo de todo orden. Esta interpretación de la ciencia del Derecho incurre en una visión parcial, pues por valioso que sea el acercamiento al orden jurídico desde fuera de él, si se prescinde de toda perspectiva que proceda de su interior, se corre el riesgo, denunciado por Friedrich, de «comprender en el Derecho todas las ciencias sociales, con la posible excepción del propio Derecho» (9), pues sin desconocer que la observación del comportamiento humano aporta datos de gran utilidad para la ciencia del Derecho, el orden jurídico constituye en sí una fuerza que actúa con gran eficacia sobre la realidad social. Las normas jurídicas representan el elemento renovador y progresivo de la vida social.

Esta visión del Derecho como un orden de relaciones sociales referido a intereses nos conduce a rechazar todas aquellas tendencias que establecen una separación entre el orden jurídico y el orden histórico-social, prescindiendo de la interdependencia que existe entre sociedad y Derecho. No podemos admitir ni el Derecho puro de Kelsen, ni el positivismo voluntarista de Austin, ni el neokantismo de Stammler, ni —en fin— las concepciones que vinculan el orden jurídico a una organización social concreta (marxismo). En el concepto de Derecho se integran elementos imperativos y elementos ideológicos; normas coactivas y convicciones sociales.

Por un lado, no es concebible ninguna norma jurídica ajena por completo al Poder político, independiente del grado de *efectividad*, que varía según la clase de normas. Unas veces se habla de coacción o uso de la fuerza física para imponer el Derecho; otras, de coercibilidad o posibilidad de ejercer la coacción; otras, de inexorabilidad o realización eficaz e insuperable del Derecho espontáneamente o por la fuerza; otras, de la amenaza de una sanción, y otras, finalmente, de la garantía de su eficacia, pero con ello no se hace más que denunciar la necesidad de que el Poder político constituya uno de los medios imprescindibles para el Derecho, hasta el extremo de que si éste se considera desde la perspectiva de los gobernados, constituye una limi-

(8) TARELLO: *Il realismo giuridico americano*, Milán, 1962.

(9) *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, pág. 557.

tación que se pone al ejercicio arbitrario del Poder (10), mientras que si se contempla desde el punto de vista de los gobernantes, el Derecho puede definirse como el «conjunto de normas impuestas y aplicadas por una sociedad con respecto a la atribución y al ejercicio del Poder sobre las personas y las cosas» (11).

La dimensión imperativa del Derecho se complementa con su matiz ideológico, configurándose como un orden ideológico-imperativo de relaciones sociales, pues si bien en el Derecho positivo impera normalmente el factor coactivo que traduce la efectividad del orden jurídico, no se puede negar que existen sectores de la enciclopedia del Derecho en el que la débil eficacia de las sanciones denuncia la prevalencia de la «idea» o del principio constitutivo del orden sobre el ingrediente político (Derechos internacional, constitucional, y, particularmente, el natural).

3. La expresión Derecho político denuncia ya la relación entre los dos términos que la forman, acerca de la cual es preciso adoptar una posición bien definida, destacando ante todo que la interdependencia que de hecho se da entre las ciencias jurídica y política no se basa ni en la subordinación del Derecho a la política, considerándolo como mero producto del Poder o de las fuerzas sociales (Gumpowicz, Austin), ni el condicionamiento de la política por el Derecho, como pretendieron, por ejemplo, los partidarios de la «soberanía» de éste (Krabbe) o de la primacía absoluta de la regla jurídica de la solidaridad social (Duguit).

El elemento central del Derecho es el orden de relaciones sociales; el concepto básico, aunque no exclusivo, de la ciencia política es el Poder, y la relación entre una y otra disciplina no deriva ni de la absorción de uno de estos elementos por el otro, ni de su confusión, sino del contacto que guardan entre sí. Sólo manteniendo la autonomía científica del Derecho y de la política es posible abordar el problema de sus relaciones y reconocer la deuda recíproca que existe entre los juristas y los políticos, pues si originalmente fueron los primeros quienes efectuaron las grandes aportaciones a la ciencia política, el progreso actual de ésta repercute muy notoriamente en el desarrollo del Derecho.

El Derecho pertenece al orden de las relaciones, mientras que la política se centra en el de las decisiones; el primero se somete al criterio de reglas rígidas y generales; la segunda, a las condiciones empíricas de oportunidad y conveniencia. Lo jurídico se pone en contacto con la realidad social a tra-

(10) BODENHEIMER: *Teoría del Derecho*, trad. del Fondo de Cultura, México, páginas 33 y sigs.

(11) VINOGRADOFF: *Introducción al Derecho*, trad. México, 1952, pág. 45.

vés de la política, esa «gran forja de normas jurídicas», que somete a las instituciones legales a un constante proceso de realización y de mutación. El Derecho no se basta a sí mismo para satisfacer las necesidades sociales, pues si bien es cierto que sin normas no se vive, no lo es menos que las normas deben ser vividas, y la actividad que infunde vida al orden jurídico es, precisamente, la política.

Política y Derecho son, pues, conceptos inseparables que, aunque autónomos, responden a momentos distintos de un mismo proceso: la política persigue la conversión de las tendencias sociales en normas jurídicas y el Derecho se moviliza gracias a la política. Sin Derecho, la política no podría actuar; sin política, el Derecho no podría evolucionar. Hemos de concebir al Derecho como un orden práctico que se matiza y tornasola a merced de la política, y a ésta como la actividad que crea, impulsa y modifica la ordenación de la realidad social. La política es una idea activa vinculada a actos de creación: su misión es el progreso; su característica, la plasticidad; su principio, la relatividad. El Derecho, en cambio, es lo establecido, lo estático; es el ordenamiento, en un momento dado, de ciertas relaciones sociales, expuesto a esa fuerza más o menos oculta que siente afán por lo desconocido e informa al futuro cuando se convierte en presente: la política.

En la sociedad política, entendida como organización que asegura y mantiene el orden, el Poder no puede desconocer al Derecho, ni el orden jurídico separarse de la política. La expresión normativa de un orden de convivencia y la actividad creadora e impulsora de este orden se condicionan mutuamente en la sociedad política, donde se realiza la simbiosis entre lo normado y lo normal. Y esta íntima trabazón entre el orden jurídico y el proceso político se logra muy particularmente en la disciplina del Derecho político, que, sin dejar de ser esencialmente Derecho, se sitúa en la línea fronteriza de la política, pues abarca aquel sector del orden en el que se institucionalizan las relaciones de Poder.

4. El Derecho político estudia enciclopédicamente la realidad política, *more juridico*, centrando su objeto en el ordenamiento de la sociedad política, concebido como una superestructura de la realidad histórico-social. Si se admite, aunque sea sólo a efectos didácticos, la distinción entre Derecho público y Derecho privado —cuyo alcance es siempre relativo—, el Derecho político es el Derecho público fundamental, referido a las instituciones básicas de la sociedad política y a las relaciones de Poder creadoras del propio Derecho. Como Derecho, el Derecho político es, ante todo, un orden de relaciones sociales; como disciplina política, las relaciones que ordena son relaciones de Poder referidas a los intereses de la sociedad política.

La peculiar situación del Derecho político en el ámbito de la enciclopedia

jurídica le confiere ciertas características que justifican su desbordamiento del campo normativo y su penetración en los dominios más amplios de la realidad política. Esta realidad —objeto de la Ciencia política— ofrece cuatro dimensiones fundamentales: jurídica, sociológica, de poder e ideológica. El Derecho político, aunque centrado en la primera de estas facetas, no puede dejar de considerar las otras tres, so pena de incurrir en una visión estrábica de la sociedad política o de deformaciones tales como la del formalismo generalizado durante la primera posguerra, que motivó la proliferación de textos constitucionales racionalmente estructurados, cuya inadaptación debe relacionarse con las revoluciones autoritarias que en Europa se produjeron en cadena.

El sector estrictamente jurídico del contenido tradicional del Derecho político se identifica con el Derecho constitucional de la sociedad política, disciplina que, en Europa, acaparó durante mucho tiempo el monopolio del estudio del ordenamiento fundamental del Estado, desde una perspectiva positivista y formal. Hoy, en cambio, se ha generalizado la tendencia a ofrecer una visión realista de aquella sociedad, gracias a un doble proceso: el que tipifica el Derecho constitucional como un orden institucional concreto y no como una estructura abstracta y el que amplía el contenido del Derecho político con cierta problemática meta jurídica, que es complemento necesario del ordenamiento fundamental.

El Derecho constitucional deja de ser un orden normativo regulador de un sistema de competencias, y su objeto, la Constitución política, se configura como una verdadera institución que participa de los conceptos políticos de poder y de fin, por lo que —como afirmó Triepel— «no es posible una comprensión de las normas del Derecho constitucional sin una captación de esos valores encarnados en normas y, consecuentemente, de la concepción política que los informa» (12). La propia constitución política en su significación material (13) marca la pauta para determinar el contenido del Derecho constitucional, ya sea en sus principios generales (Derecho constitucional general) o en sus manifestaciones especiales (Derecho constitucional nacional, comparado o histórico). Unas veces este contenido se condensa en fórmulas descriptivas más o menos extensas, como, por ejemplo, la que nos brinda Cereti, refiriéndose a «aquella parte fundamental del ordenamiento jurídico que confiere al Estado su individualidad, disciplina sus elementos constitutivos, regula las fuentes creadoras del Derecho y los poderes públicos, determina los órganos supremos, el nombramiento de sus titulares, sus competencias, su responsabilidad y sus recíprocas relaciones, establece la situación de los ciudada-

(12) *Staatsrecht und Politik*, Berlín, 1927, pág. 20.

(13) J. XIFRA HERAS: *Curso de Derecho constitucional*, tomo I, 1958.

nos y de los grupos sociales dentro del Estado, reconoce sus derechos, fija sus deberes y limita la autoridad estatal con relación a los mismos» (14). En otras ocasiones, se adopta un criterio más científico, definiendo el Derecho constitucional en relación con el conjunto de instituciones, gracias a las cuales la autoridad se establece, se transmite y se ejerce (15), o como la rama del Derecho que determina el ámbito y la estructura del poder político y regula el ejercicio de las funciones públicas en una sociedad organizada.

El Derecho constitucional, además de estudiar la estructura y las funciones de los órganos de Poder, se refiere a los derechos y libertades fundamentales de la persona y de los grupos, pues si bien es cierto que los mismos informan todas las ramas del Derecho, no lo es menos que su reconocimiento y regulación implica fijar límites al poder del Estado —función constitucional por excelencia— y definir el régimen político.

El contenido de Derecho político no se agota en el estudio del Derecho constitucional, aun en la visión más realista que del mismo se pueda tener (16). Aunque esta rama jurídica sea el punto de convergencia de los estudios que abarca el Derecho político, especialmente en los países de arraigada tradición jurídica, cuando no se complementa con la enseñanza de la Sociología y de la Ciencia política, es necesario incluir en su ámbito una visión elemental del objeto propio de estas disciplinas como presupuesto necesario para una adecuada comprensión del ordenamiento jurídico-político fundamental.

De ahí que en el sistema del Derecho político, como complemento del constitucional y antecedente obligado para su estudio, se considere aquel sector de la realidad social que le sirve de soporte, así como las relaciones de poder que le dan vida y las ideologías que justifican su contenido. Estructuras sociales, fuerzas políticas y corrientes ideológicas se relacionan con el ordenamiento jurídico fundamental de la sociedad política para lograr una adecuada visión de ésta. Pues si bien es cierto que el Derecho político intensifica la dimensión jurídica de dicha sociedad, no lo es menos que debe

(14) *Corso di Diritto costituzionale italiano*, Turín, 1953, pág. 16. Vid. también definiciones descriptivas en JELLINEK: *Teoría General del Estado*, trad., 1954, pág. 381; LAFERRIÈRE: *Manuel de Droit constitutionnel*, París, 1947, pág. 268.

(15) PRÉLOT: *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, París, 1962, pág. 31. Refleja también este carácter comprensivo OLLERO, cuando define el Derecho constitucional como «sistema unitario de normatividades creadas —o aceptadas— y mantenidas por el poder de la organización, como realizadoras de un determinado orden de convivencia». (*Estudios de Ciencia política*, Madrid, 1955, pág. 218.)

(16) Para una visión general de los conocimientos que engloba el Derecho político, SÁNCHEZ AGESTA: *Derecho Político*, Granada, 1959, cap. I.

reconocer y considerar en sus justos límites sus aspectos sociológico, político e ideológico.

En el ámbito del Derecho político debe incluirse también una visión panorámica de la historia de las ideas y de las estructuras políticas, pues el pensamiento y las instituciones pretéritas y actuales deben articularse ineludiblemente para su mutua comprensión. El conocimiento de las estructuras pasadas constituye un recurso poderoso para la resolución de los problemas presentes, y el desarrollo en la Historia de aquellas estructuras nos muestra cómo y por qué hemos llegado hasta nuestro hoy y nos ofrecen el siempre abierto camino de la Historia. Existe una correspondencia íntima entre lo científico y lo histórico, que es consecuencia de la inserción del hombre en la Historia y de la moderna concepción de ésta no como una simple sucesión de hechos, sino como una disciplina que coloca en su centro al hombre en su plenitud (17).

5. Si tenemos en cuenta que el Derecho político es una disciplina esencialmente jurídica, sin negar las zonas de contacto y superposición que mantiene con las demás ramas del conocimiento socio-político, el problema metodológico debe enfocarse desde este punto de partida. La Ciencia política tiene una base unitaria determinada por la delimitación precisa de su objeto; pero cuando el estudio de éste —la sociedad política— se enfoca desde el ángulo jurídico, las técnicas de conocimiento han de ser las propias del Derecho, debidamente complementadas con las ciencias sociales en general. Sería un error considerar que la revolución metodológica operada en el campo de los estudios políticos en los últimos cuarenta años no afecta al Derecho político, pero sería aún más desorbitado prescindir, en el estudio de una disciplina de base jurídica, del método dogmático basado en la interpretación sistemáticamente ordenada del ordenamiento jurídico o de una de sus ramas. Es cierto que, aparte de esta interpretación, el jurista, y muy particularmente el iuspublicista, debe prestar especial atención a la deducción histórica, a la observación y explicación sociológica, a la crítica política y a la apreciación filosófica (18), pero como jurista debe reconocer siempre la primacía al pensar dogmático que opera sobre una opinión autorizada sin salirse de ella, frente al pensar investigador, no sujeto a ningún vínculo u opinión previos (19), que predomina en el estudio global de la Ciencia política y de la Sociología.

(17) Cfr. J. XIFRA HERAS: «Historia, Política y Derecho», en *Estudios jurídicos-sociales*, homenaje Legaz, Santiago, 1960.

(18) THOMA: *Handbuch des deutschen Staatsrecht*, 1930, pág. 4.

(19) Cfr. VIEHWEG: «Zur Geisteswissenschaftlichkeit der Rechtsdisziplin», en *Studium Generale*, 1958.

No se nos escapa, sin embargo, que el Derecho político es la menos dogmática de las ramas jurídicas, ya que sin un conocimiento previo de la situación social y de los intereses e ideologías que operan en la realidad sería imposible llegar a comprender el orden jurídico-positivo y descubrir su contenido normativo. Y aunque la interpretación jurídica constituya el núcleo de la metodología del Derecho, es preciso reconocer que debe ir precedida de un gran despliegue de conocimientos que son fruto de los métodos de observación propios de las Ciencias sociales en general y de la Ciencia política en particular, dirigidos a ofrecer una visión empírica de las realidades existentes. Pero como sea que estas realidades, además de existir, pretenden ser lo que deben ser, es decir, buscan una justificación, no se puede prescindir de las técnicas estimativas. Hay que partir de la base de que existencia y justificación no son realidades distintas, sino dimensiones o facetas esenciales de una misma realidad (20), que por su naturaleza pluridimensional ofrece varias perspectivas de enfoque, cada una de las cuales coincide preferentemente con algunos de los problemas que se plantean en todo sistema político. Según un sugestivo esquema de H. J. Spiro, estos problemas se engloban en cuatro rúbricas, referidas al Poder, a los contenidos culturales o ideológicos, al orden constitucional y a la estructura económica. Los dos primeros grupos de problemas afectan, respectivamente, al Poder y al fin, que son las dos dimensiones sustantivas de la sociedad política (21); los dos segundos se refieren a los aspectos estático (orden jurídico) y flexible (problemática económica) de la misma sociedad. El predominio de uno u otro de estos cuatro sectores da lugar a modelos diferentes de sistemas políticos —eficientes, ideológicos, legalistas y utilitarios—, y el estudio de unos u otros, sin perder nunca la visión global del sistema, requiere métodos apropiados, de base empírica, axiológica, dogmática o pragmática, respectivamente (22).

JORGE XIFRA HERAS

(20) T. FERNÁNDEZ MIRANDA: «Existencia y justificación como conceptos metódicos de la Ciencia política», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, 123, 1962.

(21) J. XIFRA HERAS: *Introducción a la Política*, Barcelona, 1965.

(22) «Comparative politics: A comprehensive Approach», en *American Political Science Review*, 1962, 3.

