

EL PROBLEMA DE LAS RELACIONES ENTRE EL LEGISLATIVO Y EL EJECUTIVO*

Informe presentado por Georges Vedel ante el Congreso de la
Asociación Internacional de Ciencia Política

GEORGES VEDEL

El informe comienza con una introducción que subraya la complejidad del tema y la opinión personal del informante. Luego continúa en los siguientes términos:

1. *Evolución histórica del problema*

A. En el terreno histórico es innegable que la distinción entre legislativo y ejecutivo nace del movimiento de limitación del poder real. La aparición del concepto de "separación de poderes" (Locke) sigue a la Revolución inglesa de 1688 y al triunfo definitivo del Parlamento, en su lucha contra la monarquía absoluta. En Francia, Montesquieu y su escuela utilizaron la distinción de legislativo y ejecutivo en ese mismo sentido: institución de un poder "no arbitrario" (es decir, limitado); régimen de derechos individuales y de libertades públicas. Como ocurre siempre, la formulación conceptual ideológica de la norma, según la cual el Monarca no es omnipotente, favorecerá a ésta de muchas maneras. Pero la raíz de la distinción entre el legislativo y el ejecutivo está, en este movimiento de limitación del poder monárquico, en provecho, si no del pueblo, al menos de la clase más apta en aquel momento para reemplazar al monarca y a la Corte en su función de dirección política.

B. Pero tan pronto como se planteó el principio de la separación de poderes, este principio, por su misma ideología y por consecuencias

* Esta es una reproducción íntegra del informe general que sirvió de base a la discusión y un resumen sintético de los debates que provocó la discusión del problema de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo en el Congreso de Roma celebrado en septiembre de 1958. Traducido de la publicación en francés que apareciera en el Vol. VIII de diciembre de 1958 de la *Revue Française de Science Politique* por el Dr. Alfredo Matilla.

prácticas que de él se desprenden, condujo a una "superioridad del legislativo sobre el ejecutivo".

Las trayectorias de tales consecuencias son diversas y no pueden clasificarse en una numeración exhaustiva. Tratemos, sin embargo, de señalarlas brevemente:

El hecho mismo de que el legislativo es el poder de plantear "normas generales", en cuyo ámbito debe actuar el ejecutivo, le da un perfil de "potencia inicial" y tiende a hacer retroceder al ejecutivo al rango de "poder derivado". Esta idea recibirá un particular apoyo con el desarrollo de la doctrina derivada de Rousseau, según la cual la ley es la expresión de la "voluntad general" y alcanza así a las fuentes más profundas de la soberanía.

—El Contenido de la idea de "legitimidad" va transformándose poco a poco. La legitimidad del poder va cada vez más unido a la designación popular, es decir a la "elección". Luego, por su misma forma de designación, el monarca pierde progresivamente su contacto con la legitimidad. Deberá entonces o desaparecer, o limitarse a un papel simbólico y protocolario. El problema de saber cómo se reemplazará, de una manera cierta, la función ejecutiva, tendrá diferentes soluciones, pero al menos una de ellas (el régimen parlamentario) se desarrollará, inicialmente, sobre la base de la omnipotencia del legislativo.

—El desenvolvimiento de la administración moderna, que significa "leyes" (en el sentido actual de normas generales de organización de los servicios públicos) y "créditos", ambos otorgados por el Parlamento, refuerza el poder del legislativo.

—La ampliación del derecho del sufragio hasta llegar al sufragio universal, crea una presión cada vez mayor como consecuencia de las elecciones "de masas" del legislativo sobre el ejecutivo, menos en contacto con el elector y más o menos ligado a los profesionales de la Administración.

Este movimiento no es, naturalmente, ni uniforme ni regular. Hay, en los diferentes países, enormes diferencias de fechas y de formas.

Fue la Gran Bretaña la que ofreció el tipo más sencillo y más avanzado de evolución. Durante el siglo XIX Inglaterra irá progresivamente situando las funciones del gobierno de gabinete, del régimen parlamentario y de la reducción de hecho del legislativo a una sola Cámara elegida; llegando así, por primera vez y con caracteres permanentes, a la fórmula de "Gabinete, Comité de la mayoría de los Comunes".

La evolución de Francia es mucho más accidentada. Desde 1789, no hay duda de que, a pesar del dogma de la separación de poderes e incluso bajo el régimen de la monarquía constitucional, llegó rápidamente a una dictadura del legislativo. El régimen de convención (1792-1795) se sacude la idea misma de la división de poderes. Pero

la sucesión de regímenes autoritarios (Primer Imperio, Monarquía legítima, monarquía orleanista, Segundo Imperio) invierte el movimiento en tres cuartas partes del siglo. Con la Tercera República, y después del fracaso, del intento de poder personal de Mac-Mahon, se aseguró la supremacía del legislativo, que habría de ser la norma de esa Tercera República.

Es imposible seguir el movimiento en los otros países de Europa, pero en general, el siglo XIX y los comienzos del s. XX presenciarán, en esos países, la desaparición u oscurecimiento de la institución monárquica y el advenimiento de poderes ejecutivos nacidos del legislativo y colocados bajo su control. En tal sentido basta con un vistazo a las Constituciones que aparecen inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial.

C. De intento hemos dejado para el final el caso de los Estados Unidos de América, que está marcado por un acentuado particularismo:

El hecho de que el ejecutivo federal haya procedido de la elección, desde sus orígenes, y de esa elección, de sufragio indirecto haya prácticamente evolucionado hacia el plano de una elección y de sufragio directo, ha evitado, sin duda, que el ejecutivo americano cayera en el movimiento general de subordinación al legislativo.

No es necesario, por otra parte, referirse a cómo el federalismo ha servido al ejecutivo de los Estados Unidos, tanto concediéndole al Presidente importancia como beneficiario del movimiento de centralización (y como instrumento del mismo), como limitando esa importancia que, en un Estado unitario, hubiera podido conducir a la dictadura.

Indudablemente la posición del Presidente, frente al Congreso no del todo se ajustaba a la pureza de ciertos elementos parlamentarios ("el gobierno congresional"), pero el principio de separación de poderes, reforzado además por la misión de la Corte Suprema, como tercer poder constitucional, concedió a los Estados Unidos una significación mayor que la de Europa, en los comienzos del siglo XX.

D. Sin embargo, si las líneas de evolución pueden seguirse hasta la Primera Guerra Mundial, no ocurrirá lo mismo después de medio siglo, por razones contradictorias que solamente pueden enunciarse:

—El régimen parlamentario británico, bajo la influencia del moderno "two party system" evolucionará hacia un régimen de supremacía del ejecutivo. Desde la eliminación del partido liberal como fuerza electoral, el sistema británico es el gobierno de un partido bajo la crítica de la oposición y bajo el arbitraje periódico del elector.

—Por otra parte el ejecutivo tomaba la revancha. Con el desenvolvimiento de los servicios públicos, el deslizamiento hacia las guerras totales, la multiplicación de fenómenos de presión y de *lobbyism* aparecía como el elemento central del Estado, dejando muy atrás la función

"literal" del "ejecutivo". Frente a esas necesidades del siglo XX, el régimen parlamentario reveló sus limitaciones de funcionamiento: sólo era viable apoyado en un sistema coherente de partidos. Allá donde ese sistema coherente no existía, el ejecutivo era inestable, irregular y en ciertos momentos, fantasma (Tercera República Francesa, después de la primera guerra, la Alemania de Weimar, etc.).

Independientemente de causas más generales y profundas, el desenvolvimiento de regímenes dictatoriales en Europa, entre las dos guerras, fue uno de los aspectos de esta revancha del ejecutivo.

E. Volviendo atrás, hay que evocar, en fin, la importancia del fenómeno soviético, que, después de la Segunda Guerra Mundial, habría de inspirar a las democracias populares.

En el plan ideológico el marxismo-leninismo, recogiendo y enriqueciendo la corriente política derivada de Rousseau y de la Convención francesa, denunciaría la pretendida separación de poderes y enseñaría el principio de la "Unidad de poder".

En el plano jurídico, las Constituciones soviéticas darían el modelo de la "pirámide de poderes" que redujo al ejecutivo, en derecho, a un órgano subordinado a la Asamblea electa, a su vez subordinada al pueblo.

En el plano práctico de U. R. S. S. y las democracias populares llevarían a cabo la unión entre legislativo y ejecutivo por intermedio de un Partido (o de un frente de partidos) sin oposición constitucional.

Después de 1953, Yugoslavia pretendió ir todavía más lejos, en la realización de esa subordinación del ejecutivo al legislativo y en la democratización del poder, al convertir a la mayor parte de los antiguos órganos ejecutivos en simples delegaciones de la Asamblea.

F. Las rutas de la historia son, pues, un tanto enrevesadas y contradictorias, pero pueden deducirse de ellas algunas conclusiones:

—Aunque nacida de contingencias históricas, la distinción entre legislativo y ejecutivo ha sobrevivido al hecho de su aparición.

—En la mayor parte de los países esa distinción va acompañada de la subordinación, al menos teórica, del ejecutivo al legislativo, bien sea en razón de la supremacía de la ley, o en virtud de la "unidad del poder".

—Sin embargo, el ejecutivo, en una democracia moderna, es un órgano motor esencial y, bajo las formas que veremos, tiende a ejercer un "liderato" nacional.

II. *Los grandes tipos de sistemas de relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.*

Para clasificar los grandes tipos de relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, es necesario, ante todo, colocarse en el punto de vista esen-

cialmente jurídico. Este enfoque no responde al deseo de demostrar, una vez más, la desarticulación que separa al derecho constitucional de la vida política; idea superficial. Más bien tiene por objeto aclarar los factores que, en cada caso particular, producen esa desarticulación y que, por lo tanto, deben ser considerados como determinantes de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, en la práctica.

A. Jurídicamente se puede admitir que el mundo contemporáneo se deja comprender, todavía, en los esquemas diseñados por los autores del XIX y se sitúa en el cuadro clásico.

Éste descansa sobre la gran distinción entre los regímenes que rechazan el principio de la separación de poderes y aquellos que lo admiten.

La primera categoría (negación de la separación de poderes o "confusión de poderes" (comprende dos especies, claramente opuestas: la "dictadura" (absorción o domesticación del legislativo por el ejecutivo; y el régimen "de convención" o gobierno de asamblea, en el que el ejecutivo no es otra cosa que, según la expresión francesa, un "commis" ("empleado") del legislativo.

La segunda categoría (de la separación de poderes) comprende a su vez, dos grandes variedades: el "régimen presidencialista" (presentado en ocasiones como un régimen de separación "rígida") caracterizado por la ausencia de responsabilidad del ejecutivo ante el legislativo, en lo nacional; y el "régimen parlamentario", caracterizado por la responsabilidad política del ejecutivo ante el legislativo, la compatibilidad del mandato parlamentario y las funciones ministeriales y, como contrapartida, los medios de acción del ejecutivo sobre el legislativo, particularmente el derecho de disolución. En este esquema el régimen parlamentario se analiza como un sistema de separación "flexible" (o de "colaboración" de ambos poderes).

Este cuadro, puramente jurídico, es demasiado conocido para que haya que insistir en él. Nos limitaremos a ciertos detalles del mismo.

Por de pronto, como todos los esquemas, deja fuera de sus líneas, incluso desde el punto de vista eminentemente jurídico, ciertos regímenes. El ejemplo más clásico de esta afirmación es el de Suiza, cuya Constitución en ciertos aspectos, descansa sobre una estricta subordinación del ejecutivo federal al legislativo federal y evoca así al régimen de "convención", pero que, por la ausencia de responsabilidad política del ejecutivo ante el legislativo, significa una cierta dosis de separación de poderes.

Además (y también como todos los esquemas) plantea diversos problemas de "criterio" y de "fronteras". Problemas de "criterio": numerosas categorías o variedades que se han señalado, se caracterizan por varios rasgos. Entre todos esos rasgos ¿cuál es el criterio funda-

mental? ¿Se podría, teóricamente, encuadrar entre los regímenes constitucionales, por ejemplo, a un régimen en el cual el Presidente no sea designado por una elección nacional si por otra parte, ejerce su poder en forma monocrática y sin responsabilidad política ante el Parlamento? Problemas de "Fronteras": ciertos sistemas constitucionales mezclan mecanismos tomados de categorías diferentes. ¿En qué momento traspasan la frontera entre el régimen presidencialista y el parlamento, y en qué sentido lo hace una Constitución (como la de Weimar, por ejemplo, o el proyecto constitucional francés actual que ha recurrido a tales mezclas? Desde ese punto de vista, es necesario señalar, especialmente, la dificultad real que existe, en numerosos casos, de distinguir entre un régimen parlamentario y un gobierno de convención cuando uno y otro suponen la subordinación del ejecutivo. ¿Es el derecho de disolución la esencia del régimen parlamentario? ¿El límite entre régimen parlamentario y gobierno de "convención" debe ensancharse y admitir que, por el contrario, la frontera no ha sido traspasada mientras el ejecutivo guarde el derecho de plantear la cuestión de confianza, es decir, de condicionar de alguna manera su mantenimiento en el poder a ciertas circunstancias?

En fin, en la actualización de las viejas clasificaciones jurídicas, habría que tener en cuenta el movimiento de "racionalización" del régimen parlamentario iniciado después de la primera guerra y acentuado después de la segunda. Este movimiento de "racionalización", en general, nació de la dificultad de hacer funcionar el régimen parlamentario en países donde, por el sistema electoral o por la estructura de la opinión, o por otras razones, la formación de mayorías parlamentarias coherentes, es difícil o imposible. Las soluciones al problema de la continuidad y la estabilidad del ejecutivo han sido buscadas en la mecánica constitucional (reglamentación de las condiciones para poner en práctica la responsabilidad ministerial o recurrir a un derecho de disolución reglamentado o, en ciertos casos, automático, etc.). En diversos grados, la Constitución de la República Federal Alemana, la de Italia, la de la Cuarta República francesa, han dado lugar a este movimiento de "racionalización" y es un problema saber en qué medida los éxitos y los fracasos de las Constituciones de "régimen parlamentario racionalizado" son imputables a esa misma racionalización.

B. En el plano de la práctica política, este esquema no puede ser visto como un reflejo de la realidad institucional. Los ejemplos de discontinuidad abundan; según las prescripciones jurídicas, el ejecutivo de los Estados Unidos tiene un poder propio, mientras que el ejecutivo británico es una simple delegación de los Comunes; o el liderato del Gabinete sobre la mayoría de los Comunes está asegurado, mientras que el liderato del Presidente sobre el Congreso no existe, ni aún cuando

una o las dos cámaras del Congreso posean una mayoría del mismo color político que el Presidente. Entre el régimen parlamentario británico y el régimen parlamentario francés o italiano, el parecido es puramente jurídico y, todo lo más, nominal. En ciertos países, el régimen presidencialista encubre dictaduras de hecho. De la misma manera hay que admitir que el principio de la completa subordinación de los órganos ejecutivos a las Asambleas, no agota la realidad política de la Unión Soviética o de las democracias populares.

Es, tal vez, atrevido tratar de presentar un método de exposición de los grandes tipos de relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, que se salga totalmente de los cuadros jurídicos, pero es, sin embargo, la única vía que se abre, cuando se estudian la estructura y el funcionamiento real de las instituciones. Desde ese punto de vista las dos grandes categorías que se pueden esbozar, son:

—de un lado, los regímenes en los cuales el legislativo y el ejecutivo no son otra cosa que dos ramas de la actividad de un partido político que ocupa el poder; por lo cual el problema de sus relaciones se refiere en gran parte a los problemas de vida interior del partido o de las relaciones entre la mayoría y la oposición,

—de otro lado, los regímenes en los que, bien por la ausencia de un partido mayoritario, bien por falta de disciplina en dicho partido, no hay articulación simple entre la (o las) Cámara y el Gobierno. La necesaria armonización de las acciones del legislativo y las del ejecutivo se produce, mejor o peor por procedimientos muy variados.

Es necesario comprender que la clasificación propuesta, que nos lleva a alinear en la misma gran categoría a la U. R. S. S. y a la Gran Bretaña, tiene un valor estrictamente limitado al objeto de este estudio. No se establece ninguna analogía entre los principios constitucionales, la ideología política, el régimen electoral, o el sistema de partidos de la Gran Bretaña, de una parte, y la Unión Soviética, de la otra. Se trata de una constatación *de facto*: que el problema de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo pierde, tanto en Gran Bretaña como en la Unión Soviética, su carácter autónomo, para llegar a ser el elemento de un problema más amplio: el de la dirección de las varias actividades de un partido político.

Al mismo tiempo, si la segunda categoría de relaciones engloba simultáneamente (con numerosas subvariedades) a países como Estados Unidos, Francia e Italia, eso no quiere decir que las ideologías, las instituciones o la práctica política sean idénticas o, al menos, semejantes, en esos países. Lo que quiere decir, de un modo preciso, es que, en esos países, el sistema de partidos proporciona un cuadro de soluciones derivadas de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, lo que implica tener que recurrir a otras soluciones diferentes.

Se podría oponer, claro está, el carácter de *summa divisio* de la clasificación propuesta y no hay que decir que todo sistema de clasificación o, sencillamente, de síntesis, conlleva una irreductible parte de arbitrariedad. Por lo tanto lo que nos permite creer en una *summa divisio* son dos circunstancias, a nuestro entender, decisivas:

—De un lado, en la primera de las categorías propuestas, el problema de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, cesa de tener una existencia propia y se convierte en un subproblema, en lo referente a las cuestiones que plantea el sistema de partidos, mientras que en la segunda categoría existe, a título ampliamente autónomo, un problema de relaciones entre el legislativo y el ejecutivo.

—Del otro lado, en la primera de las categorías propuestas, la ideología jurídica y los mecanismos específicamente constitucionales desempeñan un papel menor, o en todo caso, virtual (por ejemplo la responsabilidad política del Gabinete en la Gran Bretaña), mientras que en la segunda categoría estos mecanismos y esa ideología desempeñan un papel mucho más importante.

Así presentada, esta clasificación requiere una descripción más completa.

1. —La primera categoría de tipos de relación entre el ejecutivo y el legislativo, es la de los regímenes donde el ejecutivo y el legislativo no son otra cosa que dos ramas de la actividad del partido que ocupa el poder. Las condiciones de esta situación son:

—La cohesión y la disciplina del partido.

—La posesión, por el partido, de una mayoría en el seno de la Asamblea legislativa o el monopolio político de ese partido (hay que afirmar que la presencia de partidos secundarios no modifica sensiblemente el fenómeno, puesto que esos partidos secundarios están estrechamente ligados al partido en el poder o no pueden modificar la mayoría).

Estas condiciones se encuentran reunidas en regímenes jurídica e ideológicamente muy diferentes; la Gran Bretaña, la Unión Soviética, Polonia y las democracias populares (comprendiendo a Yugoslavia), Turquía y, en cierto modo, la República Federal Alemana.

Bien entendido —hay que repetirlo— que las enormes diferencias entre ellos se combinan con las coincidencias que surgen en un punto preciso, y que, la existencia constitucional de una oposición con posibilidades reales de transformarse en una mayoría parlamentaria en unas elecciones generales, o la ausencia de tal oposición tiene una importancia considerable, pero desde un punto de vista distinto al de “las condiciones que determinan su adscripción al primer grupo”. Veamos un ejemplo: la competencia entre el partido republicano y el partido demócrata en los Estados Unidos, es en cierto modo análoga a la de labo-

ristas y conservadores en la Gran Bretaña y opuesta al sistema soviético de partido. Pero como elemento condicional de las relaciones del legislativo y el ejecutivo, el carácter flexible de la disciplina de los partidos americanos (unido al colorido político posiblemente distinto del de la Casa Blanca y del Capitolio) no permite ver en el legislativo y el ejecutivo estadounidenses dos ramas coordinadas de la actividad de un mismo partido; mientras que la disciplina del partido conservador o del partido laborista en Gran Bretaña hacen, de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo ingleses, un episodio de problemas de relación entre varias ramas del partido (como la reserva de lo que se dirá más tarde respecto a la oposición).

Los efectos comprendidos en las dos condiciones arriba enunciadas son los siguientes:

—El efecto esencial es que, de una manera o de otra, y cualesquiera que sean las teorías jurídicas enunciadas, el principio de la unidad de poder se realiza en la práctica. El legislativo y el ejecutivo están estrechamente ligados por la estructura y los mecanismos del partido. Las crisis si se producen, son crisis de partido y no conflictos entre gobierno y Parlamento, salvo en casos secundarios y excepcionales.

—Los mecanismos jurídicos que definen las relaciones entre ejecutivo y legislativo no tienen más que un poder virtual. Hemos citado antes el carácter fantasmal de los mecanismos de responsabilidad ministerial en la vida política británica. Otro ejemplo se encontraría en las transformaciones, también en la Gran Bretaña, de la función política que se asuma por la disolución de los Comunes que, siendo antes arma del ejecutivo en relación con las mayorías amenazadas de desmoronamiento, ha llegado a ser el medio de asegurar, en tiempo útil la renovación del "mandato" de los Comunes.

—Cualesquiera que sean las construcciones jurídicas, el "liderato" pertenece al ejecutivo porque de dirección del partido en el poder, está, en su mayoría, en los puestos de mayor importancia del ejecutivo. (Gabinete británico, Presidencia de la República yugoeslava, Presidencia del Consejo de Ministros soviético).

Estas concepciones tienden a subrayar los rasgos esenciales únicamente desde el punto de vista de la problemática de las relaciones del ejecutivo y el legislativo. Requieren, naturalmente, complementos, que no han de alterar su sustancia.

Será necesario detallar estas afirmaciones. Por ejemplo: la autoridad de un Gabinete sobre su mayoría en los Comunes no es la misma en todas las circunstancias y resultaría caricaturesco representar a los M. P. como soldados a las órdenes de un comandante en jefe. Y, sin embargo, en lo esencial, es cierto que las relaciones entre el Gabinete y su mayoría son un aspecto especial de los problemas interiores del

partido laborista o del partido conservador. Del mismo modo, para la Unión Soviética, habrá que tener en cuenta la práctica variable, que se sigue en lo concerniente al reparto entre los dirigentes del partido de los puestos de dicho partido en el Soviet Supremo, o en su Presidium del Consejo de Ministros. Pero lo esencial es que las relaciones ejecutivo-legislativas son un episodio en las relaciones interiores del partido.

Hay que mencionar un hecho muy importante: el partido en el poder puede estar en una posición simplemente mayoritaria (en relación con una oposición constitucionalmente reconocida y que tiene la oportunidad concreta de conquistar la mayoría en futuras elecciones generales) o ejercer un monopolio político. Pero si se analiza esa diferencia, en lo relativo al punto de vista que nos interesa, se ve que no altera ni la práctica de la unidad de poder ni la estrecha conexión de la acción legislativa y la acción ejecutiva. En efecto, produce esencialmente el siguiente resultado: en un caso el Parlamento es el lugar de diálogo y de combate entre el gobierno y la oposición, en el otro no lo es por ausencia de esa oposición. No son las relaciones entre el gobierno y la "potencia" legislativa las que se alteran en uno u otro caso; la diferencia absoluta está en que, en un caso, el diálogo entre legislativo y ejecutivo será comprendido en el cuadro de un partido; mientras que en el otro, el ejecutivo deberá asumir un diálogo fuera del cuadro de su propio partido, sin que la potencia legislativa y ejecutiva se alteren de manera fundamental. Podríamos decir, exagerando, que si hubiera que explicar rápidamente a un Marciano la diferencia que existe entre el Gabinete y el Parlamento británicos, de una parte, y entre el Consejo de Ministros y el Soviet Supremo de la otra, habría que mencionar ante todo la existencia de la oposición de Su Majestad y no comparar las dificultades del ejecutivo para hacer votar el presupuesto o las leyes, por los Comunes o por el Soviet Supremo.

No es necesario decir que la existencia o la inexistencia de una oposición de partidos tiene una importancia fundamental sobre la vida política general; y tampoco hay que repetir que, desde el punto de vista que se adopte, se apreciarán el signo de la democracia, de la libertad, un reflejo de la estructura de las clases, etc. Pero ése no es nuestro problema. Limitándonos a las relaciones del legislativo y el ejecutivo, la existencia o la inexistencia de una oposición de partidos no invalida, en lo fundamental, las tesis arriba indicadas.

Puede decirse lo mismo del régimen electoral (abstracción hecha de su influencia sobre las mayorías parlamentarias), del estatuto de las libertades públicas, etc. Sin duda, todos esos elementos, en razón de la estrecha solidaridad que enlaza los aspectos de la vida política, reaccionan de acuerdo con las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo.

Pero en lo que se refiere a la "sustancia" de las relaciones del le-

gislativo y el ejecutivo, es decir, en último análisis, al "traspaso" de esta cuestión a la problemática del funcionamiento del partido, creemos que todas estas consideraciones no alteran la validez ni la legitimidad de la posición adoptada, aunque nos demos cuenta de las objeciones que sin duda pueden levantarse.

2. El segundo gran tipo de relaciones entre ejecutivo y legislativo se define negativamente; se trata de todas las hipótesis donde esas relaciones no están bajo el dominio de la disciplina de un partido.

Las condiciones de la inclusión de un régimen político en esta gran categoría son, evidentemente, inversas a las que determinan la inclusión en la primera categoría:

—Ningún partido tiene una mayoría parlamentaria.

—Un partido que nominalmente tiene una mayoría parlamentaria no practica un disciplina suficiente para asegurar, al menos en las cuestiones esenciales, la unidad del voto de sus miembros. (Estas dos condiciones pueden encontrarse acumuladas, como ocurrió bajo la Cuarta República Francesa).

Por lo tanto, el problema de las relaciones entre ejecutivo y legislativo adquiere un "valor autónomo" y admite varias soluciones.

Antes de analizar esas soluciones es preciso hacer una observación general. Ya que el problema de las relaciones entre legislativo y ejecutivo no se deja absorber en el problema más amplio de la coordinación de las diversas actividades de un partido en el poder, la "principiología" y los mecanismos jurídicos vuelven a tener una gran importancia y se convierten en los elementos reales de solución que influyen en la vida política. Para comprender esto hay que hacer una comparación. Supongamos que el procedimiento de la moción de censura en Gran Bretaña fuera modificado, es dudoso que las relaciones del legislativo y el ejecutivo británicos sufriesen una sensible alteración. La mayoría seguiría siendo la mayoría y la oposición seguiría siempre siendo la oposición y las relaciones del Gabinete con uno u otro quedarían, salvo algunos matices, como eran antes. Por el contrario, las condiciones de la moción de censura o del voto de confianza, tenían, bajo la Cuarta República Francesa, una importancia real (a veces exagerada por los parlamentarios). Igualmente puede suponerse que si el Presidente de los Estados Unidos tuviera a su lado, en las dos Cámaras del Congreso, una mayoría disciplinada que reconociera su "liderato" en forma casi incondicional, las disposiciones constitucionales que organizan la separación y la colaboración del legislativo y el ejecutivo tendrían una importancia mucho mayor. El hecho de que el sistema americano de partidos (que solamente es un "two party system", superficialmente) y el régimen electoral del Presidente y de los miembros del Congreso, respectivamente, no cumplan esas condiciones, da un valor enorme a las

prescripciones jurídicas. Queda claro, pues, que la acción causal no tiene un sentido único: si el sistema americano de partidos explica, en buena parte, las instituciones concretas de los Estados Unidos, la Constitución Federal explica, también en buena parte, el sistema de partidos de los Estados Unidos.

Debe hacerse una segunda observación. Allá donde el sistema de partidos permita la práctica de la unidad de poder, el carácter reivindicativo de las Cámaras será menos acentuado. En razón de la solidaridad que une a la totalidad o a la mayoría del legislativo y del ejecutivo en el seno del mismo partido, los diputados del partido en el poder tienen menos facilidades para considerarse —al menos oficialmente— como representantes o voceros de los intereses regionales o profesionales. Si algo pueden tener que reivindicar no será “contra” el ejecutivo, que es, a la vez, su fuente y, al menos en parte, su Estado Mayor. Por el contrario, las relaciones del ejecutivo y el legislativo, puesto que no existe un partido de mayoría disciplinada, conducen a una especie de división de funciones; cada diputado (aunque sea partidario del ejecutivo) se convierte en un defensor de intereses locales o particulares, y es el ejecutivo (auxiliado por la burocracia) el que ha de actuar como árbitro, en nombre del interés general. Según la fórmula de Alain, agudo observador de la vida política de la Tercera República, el diputado es “un señor que hace ruido ante la taquilla”, es decir ante el gobierno y sus oficinas. Una gran parte de la actividad del legislativo es la “protesta”, la “reivindicación”.

Con estas observaciones preliminares, volvamos al problema esencial que se plantea: el de asegurar la “existencia” de un ejecutivo, su continuidad y su estabilidad, al menos relativas, y la combinación de sus actos con los del legislativo.

Hay tres tipos de solución:

El primero no nos entretendrá demasiado, puesto que conduce a la supresión de uno de los dos términos del problema: el legislativo. Aparecería entonces la dictadura o el poder personal, en toda la extensión de la palabra. Las ideologías para justificar esta solución y las explicaciones destinadas a disfrazarlas, son muchas: por ejemplo, querrán hacer valer (es el caso de regímenes pseudopresidenciales, es decir dictatoriales) que la elección popular da valor democrático al poder personal; las Asambleas serán mantenidas en apariencia, pero de hecho, estarán compuestas por servidores del ejecutivo. No ignoramos que, para numerosos espíritus, sin duda, los términos de este análisis no sufrirán cambio si el poder personal se apoyara sobre un partido coherente y disciplinado y, de hecho, esto es lo que ocurre en muchos regímenes pseudopresidenciales. Pero siempre hay que regresar al punto de vista de donde partimos: no tenemos que determinar el mayor o menor valor

democrático de cada tipo de solución, ni presentar un cuadro de diversos regímenes políticos, sino limitarnos a describir las relaciones del legislativo y el ejecutivo. Desde ese punto de vista, fisiológico, en cierta manera, hay una diferencia entre los sistemas donde el ejecutivo y el legislativo son dos ramas de la actividad de un partido y los sistemas donde el ejecutivo es casi puramente personal y donde los fenómenos de partido presentan un aspecto secundario o no se pueden localizar más que con referencia a un hombre. Todo está bien entendido, con las reservas de problemas "de frontera" que puedan plantearse.

La segunda solución a las relaciones del legislativo y el ejecutivo como problema autónomo está en el régimen presidencialista del tipo Estados Unidos. En este caso hay que confiar, en gran parte, en el esquema jurídico clásico, por las razones apuntadas. La práctica política descansa realmente sobre la elección presidencial en el plano nacional, sobre la imposibilidad del Congreso (salvo "impeachment") de destituir al Presidente sobre la ausencia de responsabilidad de los ministros ante el Congreso y, correlativamente, la inexistencia del derecho de disolución en manos del Presidente. Queda por explicar cómo, en este tipo político, cabe asegurar un mínimo de coordinación entre la acción del legislativo y la del ejecutivo.

Pueden aceptarse dos explicaciones a este punto.

Se puede relacionar el carácter relativamente coherente de la vida política americana con factores propios de los Estados Unidos, que no desarrollaremos porque son bien conocidos: la tradición de la separación de poderes, el "parlamentarismo de pasillos", acuerdos, y compromisos entre el Congreso y el Presidente, el carácter no ideológico de la vida política americana, el carácter muy atenuado de la lucha de clases, la flexibilidad del sistema de partidos que, como contrapartida de la ausencia de mayoría en el sentido inglés de la palabra, tiene también la ventaja de mayor facilidad de conciliación entre las diversas tendencias del Congreso, el federalismo, que transfiere numerosos problemas políticos a las legislaturas locales, etc.

Pero se puede también dar un valor más general a la solución americana —y es una tendencia que se expresaba en la literatura política francesa antes de la caída de la Cuarta República. Puede creerse que el régimen presidencialista es un tipo de solución generalizable, incluso fuera del continente americano, en aquellos países donde el sistema de partidos coarta el régimen parlamentario o desanima las tentativas de "racionalización". La idea apuntada significaría que las normas jurídicas del régimen presidencialista crean, en gran parte, las condiciones prácticas del funcionamiento de ese régimen (ya que las reglas jurídicas del régimen parlamentario son, en general, impotentes para crear las

condiciones prácticas del funcionamiento del parlamentarismo). En efecto, la elección presidencial en el plano nacional, si resulta impotente para dar vida a un verdadero "two party system", tiende, sin embargo, a favorecer la reagrupación de los restos de los partidos locales; la imposibilidad de derribar al gobierno atenúa la virulencia de las luchas circunstanciales en el seno de las Cámaras; la elección nacional del Presidente confiere mayor autoridad al ejecutivo; el carácter monocrático de éste obliga a tomar decisiones difícilmente obtenibles (si se llegan a obtener por un gabinete de coalición, etc.).

Esta tesis exigiría una larga discusión. Si fuera exacta, a grandes rasgos, el régimen presidencialista sería el medio de proporcionar una osamenta, un esqueleto político, a un país que no los encuentra en el simple y coherente sistema de partidos. Sería una receta "jurídica" a un problema político, y, como tal, resultaría una excepción a la norma general, según la cual las reglas jurídicas son incapaces de crear las condiciones de su propio funcionamiento.

El tercer tipo de soluciones se refiere a las "aproximaciones" al régimen parlamentario. Y decimos aproximaciones porque todas las soluciones se esfuerzan en probar sustitutos a la existencia de un partido mayoritario coherente y disciplinado. Estas aproximaciones son de varias clases.

La más perfecta es, sin duda, la de un país donde (por razones de tradición, de coherencia de la vida política, a falta de un partido mayoritario) pueden existir coaliciones "estables" para formar un gobierno parlamentario. La vida política belga u holandesa ofrecería ejemplos abundantes. Las costumbres políticas están en este caso ayudadas por instituciones jurídicas del tipo de aquellas que favorecen el desarrollo del sistema parlamentario británico: la institución monárquica, el derecho de disolución. Reciben el apoyo de un sistema de partidos que, sin tener la sencillez y la coherencia de un "two party system" manifiesta, sin embargo, una tendencia a la concentración y a la disciplina.

La otra aproximación es la de la "racionalización" del régimen parlamentario. La idea general consiste en garantizar la estabilidad del ejecutivo imponiendo "una regla de juego", mucho menos flexible que la del parlamentarismo británico. En tal sentido los medios son infinitamente variados: reglamentación de la cuestión de confianza y de la moción de censura, imposibilidad de derribar a un gobierno sin designarle un sucesor, derecho reconocido al gobierno de legislar en caso de impotencia legislativa del Parlamento, etc. La experiencia más aceptada —aparentemente y de hecho la más equívoca— es la de la ley fundamental de la República Federal Alemana. La más aceptada, ya que es el texto a que se recurre en busca de las recetas de "racionalización" más

ingeniosas y completas. La más equívoca, ya que muchos espíritus sencillos piensan que la estabilidad gubernamental alemana procede de causas extrañas a los términos mismos de la Constitución y se explica principalmente por el desarrollo del "two party system" en la Alemania Occidental. Un francés tiene que ser escéptico, por su propia experiencia nacional, en relación con las virtudes de la "racionalización" del parlamentarismo. Y, de hecho, el actual proyecto de la Constitución francesa, mezcla curiosamente con la "racionalización", conceptos tomados de la monarquía constitucional y del régimen presidencialista, para lograr un régimen intermedio.

Queda el problema del "régimen de convención" o gobierno de Asamblea. ¿Existe como forma política autónoma? Creemos que se debe dar a esta pregunta una respuesta condicionada.

Si el régimen de convención, sistematización del principio de unidad de poder, se despliega en el cuadro de un sistema de partidos que convierte las relaciones del legislativo y el ejecutivo en un subproducto del funcionamiento del, o de los, partidos, sus particularidades jurídicas en relación al régimen parlamentario, se vuelven secundarias. Que el ejecutivo polaco o el yugoeslavo tengan o no la facultad de presentar la moción de confianza, poder de disolver la Asamblea (inútil es decir que la negativa es la verdadera respuesta) es una cuestión secundaria en relación con el hecho de que la dirección del Partido o la Liga de Comunistas, son el verdadero árbitro entre el legislativo y el ejecutivo. Ciertamente no se desconoce la importancia ideológica de la elección entre régimen parlamentario y régimen de convención, ni del esfuerzo hecho por Yugoslavia para reducir el poder ejecutivo a su misión etimológica y literal y no convertirlo en un apéndice de la Asamblea. Pero, en el terreno propiamente fisiológico, si se puede aceptar esa fórmula, lo esencial viene dado por el control del Partido o de la Liga sobre las diversas ramas de la actividad política.

Lo que aquí nos interesa es la existencia de un gobierno de convención en un sistema de partidos sin coherencia ni disciplina. Casi nunca se produce, si no es en forma negativa; como la impotencia para crear un régimen parlamentario. Si, en efecto, la estabilidad de las coaliciones gubernamentales, y las "recetas" de la "racionalización", remediaran la indisciplina o la incoherencia de partidos, el "liderato" político regresaría al ejecutivo y se volvería a encontrar el régimen parlamentario. Únicamente si todas esas recetas fracasan, las relaciones del legislativo y del ejecutivo adoptan la fisonomía de un gobierno "de Convención", como categoría autónoma. Fue este el caso, al parecer, del final de la Tercera y de la Cuarta Repúblicas, en Francia.

III. *El contenido y las diferencias*

Acabamos de presentar un ensayo de clasificación de las relaciones del legislativo y el ejecutivo. Veamos qué hay de común y qué hay de cierto en las diferencias de los tipos que hemos encontrado.

A) Los rasgos comunes son aparentes.

Cualesquiera que sean las circunstancias históricas en sus orígenes, las nociones de legislativo y ejecutivo son inherentes al ejercicio de todo poder de mando. El hecho de que se encuentren tanto en las órdenes religiosas como en las sociedades políticas, tanto en las empresas como en los sindicatos, es un buen testimonio. El contenido de esas nociones varía, sin duda, de un país a otro, pero mucho menos de lo que *a priori* se puede pensar. La promulgación de normas generales en ciertos dominios fundamentales, el estatuto de servicio público, los impuestos y los créditos, provienen del legislativo. La disposición de las fuerzas armadas, la dirección de los servicios públicos, el mantenimiento del orden, provienen del ejecutivo, así como la dirección de la diplomacia.

Y es que la distinción entre legislativo y ejecutivo es de orden sociológico, antes que de orden político. Corresponde a una división del trabajo, referente a las diferentes técnicas entre las soluciones de principio de mayor o menor alcance, que puedan ser objeto de deliberación por grupos numerosos y de acción cotidiana, exigiendo decisiones rápidas y que provengan de grupos mucho menos numerosos y homogéneos.

La distinción de funciones no conduce "necesariamente" a la separación de poderes. La separación de poderes va más allá de la constatación político-sociológica de una división de funciones; es un precepto de arte política, que unos aceptan y otros rechazan.

Segundo rasgo común: como todas las funciones correspondientes a una división del trabajo social, legislativo y ejecutivo deben estar necesariamente coordinados. Los procedimientos de coordinación varían, como se ha visto, desde el más enérgico (la dirección del legislativo y del ejecutivo por el Partido) hasta los más empíricos (los necesarios compromisos entre el legislativo y el ejecutivo, indestructibles por ambas partes, como en el régimen presidencialista) pasando por los procedimientos intermedios (el equilibrio de medios de influencia—responsabilidad ministerial, disolución—del régimen parlamentario del siglo XIX o la "racionalización" de los regímenes parlamentarios del siglo XX). Pero la "separación rígida" de poderes, imaginada por los juristas de antaño, es una pura ilusión espiritual.

Hay algo más que "relaciones" entre el legislativo y el ejecutivo. Hay un "diálogo", o un "coloquio", es decir, hay un "intercambio".

Tercer rasgo común (y esta vez negativo), en la doctrina jurídico-política clásica, cierto grado de separación de poderes está ligado a la realización de una sociedad políticamente liberal. Este punto de vista no parece poder sostenerse ya, al menos en la forma de proposición universal, en nuestros días. No queremos evocar con esta afirmación la controversia general de los "cheks and balances" como medio de conseguir la libertad política y menos aún la significación de la libertad. Nuestro punto de vista es más técnico. La Gran Bretaña y los Estados Unidos pertenecen a la misma categoría de sociedades políticas y se crean imágenes de la democracia, de la libertad, etc., que, si no son idénticas, son muy parecidas. Ahora bien, la separación de poderes tiene una significación no solamente jurídica, sino política, en los Estados Unidos en lo que se refiere a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo; no tiene significación política en lo relativo a las relaciones del ejecutivo y el legislativo en la Gran Bretaña. Esto parece realizar el orden liberal del tipo occidental por otros procedimientos distintos de la separación de poderes y, especialmente, por la organización de las relaciones entre el poder y la oposición. Y cuarto rasgo común: según los regímenes políticos, hay o no una oposición. Pero si la oposición existe, se sitúa, normalmente, en el seno del legislativo. En cuanto al ejecutivo, puede haber una oposición "en él", pero no hay una forma duradera de oposición "en" el ejecutivo. Y esto es así, porque tiende a las necesidades mismas de la procedencia del ejecutivo, encaminadas a una acción cotidiana, a las decisiones obligatorias y, finalmente, a la homogeneidad (sin desconocer las tensiones que se pueden plantear en el seno del ejecutivo entre sus miembros; pero la oposición no puede tener valor institucional en el seno del ejecutivo).

B) En cuanto a las diferencias entre los distintos tipos de relaciones del ejecutivo y del legislativo, hemos visto que la raíz en el sistema de partidos, a nuestro parecer, o más bien en un cierto aspecto del sistema de partidos; o sea de una parte en el monopolio político de un Partido o la aptitud de un Partido u otro de ejercer el poder en "forma coherente" en virtud de la regla mayoritaria; y de otra parte, en la ausencia de alguna de esas condiciones. En el primer caso se puede decir, exagerando, que las relaciones del ejecutivo y el legislativo forman parte de la teoría del, o de los partidos políticos. En el segundo caso, el problema de las relaciones del legislativo y el ejecutivo adquiere el valor de una rama científica relativamente independiente.

Determinar el alcance de esta diferencia sería determinar el alcance de las diferencias entre los sistemas de partidos. Ahora bien, este alcance es variable y estudiarlo significaría salirnos de nuestro tema, si queremos señalarle límites a éste.

IV. *El nivel real del problema planteado*

La investigación del nivel real de los problemas, es, en ciencia política, como en toda otra ciencia, una cuestión muy importante, como lo demuestran en otros puntos: los estudios sobre la influencia de los sistemas electorales en la vida política, tienden, en definitiva, a situar esos sistemas en un cierto nivel; el de las causas determinantes de las estructuras y de las acciones políticas, el de las causas secundarias; el de los epifenómenos. Y lo mismo puede decirse de las investigaciones sobre los factores que determinan el comportamiento político (clase, edad, sexo, etc.).

En lo referente a las relaciones del ejecutivo y el legislativo, digamos, en suma, que estas relaciones son, en una sociedad política determinada, un "reflejo", un "relevo" o un "conjunto casual".

Un "reflejo": se ha discutido la dependencia de estas relaciones en un sistema de partidos. Pero evidentemente las relaciones del ejecutivo y el legislativo, especialmente en todos los casos en que se forme una teoría autónoma, son el reflejo de muchos otros datos sociales: la historia, la geografía política, la estructura administrativa, la organización militar, etc. El régimen presidencialista de los Estados Unidos no puede comprenderse sin referirse a las condiciones en que se fundó la Unión, al federalismo, a la diversidad de los Estados americanos, etc. No hay que excluir de esos datos, evidentemente, los factores contingentes y aparentemente individuales, como la personalidad de Washington, de Jackson o de Truman.

"Una interconexión": Traduciendo los datos político-sociales que explican las relaciones del ejecutivo y el legislativo resultan un eslabón en la cadena sin fin de causas y efectos. Es así en muchos aspectos. Por ejemplo, el problema de saber en qué medida la burocracia o el ejército constituyen fuerzas políticas o sociales más o menos autónomas, depende de una multiplicidad de factores extraños a las relaciones del legislativo y el ejecutivo. Sin embargo, no se puede negar que la inestabilidad del ejecutivo (debida a incesantes conflictos con el legislativo) reforzará las tendencias a la autonomía de la burocracia o del ejército. Igualmente, las tendencias generales de la legislación serán función de la mayor o menor autoridad que el ejecutivo tenga sobre el legislativo. El carácter de descomposición de la legislación francesa en estos últimos años se debe, en gran parte, a la importancia de la iniciativa parlamentaria en la confección de las leyes. Puede decirse lo mismo de la influencia de las relaciones del legislativo y el ejecutivo en la política financiera y fiscal. Las relaciones del ejecutivo y el legislativo no son un reflejo pasivo de los supuestos político-sociales, sino una interconexión "activa".

En fin, las relaciones del ejecutivo y el legislativo forman un "conjunto causal", independientemente incluso del número de interconexiones que se acaban de señalar. Las relaciones de causalidad en materia social no son nunca unívocas. Para dar una base a la discusión el presente informe se ha basado en afirmaciones globales, con cierta negligencia —que no es desdén— por los matices. Así hemos llegado, como tema central de este informe, a la idea de que, bajo ciertas condiciones, las relaciones del legislativo y el ejecutivo no constituyen un problema autónomo y no son más que un episodio de un problema más amplio; el del funcionamiento de los partidos políticos. Pero es evidente que las relaciones del legislativo y el ejecutivo son, por sí mismas, factores del sistema de partidos. El desarrollo de la responsabilidad ministerial en Gran Bretaña, la costumbre del derecho de disolución, de Victoria a Jorge V, han sido factores decisivos en la formación del actual sistema británico de partidos. A la inversa, el desuso del derecho de disolución en Francia bajo la Tercera República ha favorecido la multiplicación de partidos y su indisciplina. La institución del Presidium en la Unión Soviética, del Consejo de Estado, en Polonia —verdaderas "planchas giratorias" (*Plaques tournantes*) afirmando la unión del Partido, la Asamblea legislativa y el ejecutivo, son un elemento de la cohesión de la dirección ejercida por el Partido, etc.

En resumen, como problema de ciencia política, el estudio de las relaciones del legislativo y el ejecutivo, se sitúa en un nivel intermedio, menos fundamental que el de los primeros datos de la vida política (en general y en un sentido no exclusivamente marxista, infraestructuras) pero superando en mucho el de un epifenómeno, un reflejo pasivo o un relevo causal de dirección única.

Al acabar su informe, el señor Vedel se refiere al carácter sintético y voluntariamente simplificado del trabajo. Numerosos puntos, bien conocidos, han sido solamente aludidos (por ejemplo, el hecho de que el sistema americano de partidos no puede considerarse como un verdadero "two party system"). Tratando de presentar temas de discusión, el señor Vedel ha preferido, dice, el conjunto al detalle, dispuesto a estilizar en forma tal vez excesiva, pero útil, según él, las grandes líneas del tema.

Las discusiones

La discusión del tema tomó tres sesiones de unas tres horas cada una y resultó muy animada. Es imposible, por falta de espacio, ofrecer un informe completo, de tipo analítico. Por el contrario, se puede caracterizar sintéticamente la discusión, de la siguiente manera:

1. Se deben señalar varias intervenciones que tienden a informar al auditorio acerca de las reglas o prácticas nacionales que se relacionen con el tema. En tal forma fueron planteadas las comunicaciones sobre las relaciones del legislativo y el ejecutivo en la nueva Constitución francesa con la práctica parlamentaria italiana.

2. Solamente una minoría bastante débil entre los participantes aceptó los temas fundamentales del informe general, especialmente en lo relativo a la *summa divisio* planteada (distinción entre la hipótesis que afirma que las relaciones del legislativo y el ejecutivo son un episodio de la vida interior de un Partido, y la hipótesis de que esas relaciones tienen un valor autónomo). Más adelante se presentarán las objeciones a ese punto de vista. Incluso la aprobación de algunos de los que intervinieron en el debate fue una ocasión para ofrecer como había declarado desearlo el informador general —ciertos matices a esta distinción. Por ejemplo, la oportunidad de subrayar que la práctica de las "coaliciones" de partidos diferentes puede producir, en el terreno de las relaciones del ejecutivo y el legislativo, efectos análogos, especialmente en lo referente a la estabilidad gubernamental, a aquellos que puede producir el ejercicio del poder por un solo partido.

3. Lo principal de los debates fueron, pues, las objeciones a las conclusiones propuestas por el informador general y las propias respuestas de éste. Hay que hacer una distinción entre ellas:

a) Muchas objeciones hechas al informador general se fundaron en los métodos y distinciones que encierra la *summa divisio* propuesta. Partiendo de posiciones ideológicas diferentes, muchas de las intervenciones sostuvieron que no era admisible, aun en el tema concreto de las relaciones del legislativo y el ejecutivo, un criterio que lleve a colocar en el mismo grupo al régimen soviético y al británico y a enfrentar, por el contrario, al régimen británico con el de los Estados Unidos. El informador general recordó que él había insistido en el valor muy relativo de la clasificación propuesta, limitada al tema concreto en discusión y de ningún modo pensando en asimilaciones o diferencias globales. Desde un punto de vista psicológico no se puede impedir el subrayar las semejanzas de estructura o de funcionamiento de órganos pertenecientes a clases muy diferentes o el subrayar las oposiciones existentes en el seno de la misma clase. Este punto de vista encontró, sin embargo, una clara resistencia.

b) Muchas críticas tendieron, explícita o implícitamente, a reprochar al informador general el haber subestimado la importancia de los principios jurídicos y fundamentalmente, de la norma de separación de poderes. Un participante se refirió al carácter vivo del principio de separación en la vida constitucional de la Confederación Helvética y explicó cómo la práctica política suiza ha realizado, sin abandonar el

principio, la coordinación necesaria entre ambos poderes. Análogas observaciones se hicieron en lo referente a los Estados Unidos (en este caso la controversia con el informador general fue menos aguda, ya que precisamente los Estados Unidos habían sido presentados como un ejemplo de regímenes donde, a falta de un sistema de partidos, plenamente coherente, los principios jurídicos determinan ampliamente las relaciones entre legislativo y ejecutivo). De la misma manera, en relación con la República Federal Alemana, se discutió el escepticismo del informador general acerca del "parlamentarismo racionalizado".

Destacando la importancia que tiene el principio de la unidad de poder para la realización de una democracia concreta, como consecuencia de la desaparición de la sociedad de clases en la Unión Soviética o en las democracias populares, otros participantes confirmaron —aunque por caminos opuestos— la actualidad que conservaría la discusión en relación con las máximas de Locke o Montesquieu.

El informador general hizo hincapié en que él no había negado la importancia de las normas jurídicas o de los principios relativos a la separación de poderes o a la unidad del poder, pero que en numerosos casos, y principalmente en el de la Gran Bretaña, el contenido concreto del régimen era ampliamente independiente de la mayor o menor separación de poderes.

c) Varios participantes pidieron una ampliación de las nociones de "legislativo" y de "ejecutivo" que el informe general había sencillamente interpretado como "Parlamento" y "Gobierno". Ahora bien, los esquemas sobre los cuales se formuló, en los siglos XVIII y XIX, la identificación de legislativo con Parlamento y de ejecutivo con Parlamento y de ejecutivo con Gobierno, han caducado hoy. La función, legislativa, es decir, la promulgación de normas generales, no es patrimonio exclusivo del Parlamento. En muchos países la iniciativa de las leyes, o sea la concepción misma de las normas generales, está casi monopolizada por el Gobierno. Este posee, además, un amplio poder reglamentario que, por su objeto, no se diferencia fundamentalmente del poder legislativo. En fin, la práctica de grandes delegaciones de poder al Gobierno, acentúa aún más la función de "ejecutivo" potencial en la acción legislativa. La función gubernamental no es, pues, una función ejecutiva, como la función parlamentaria no es principalmente una función legislativa. Tanto este vocabulario, como las ideas que encierra, necesita una actualización. En realidad la tarea del Gobierno, no es lo ejecutivo, sino la previsión, la dirección general y la síntesis. La función del Parlamento no es la legislación, sino la crítica, el contra y el asentimiento.

El informador general no creyó que esas observaciones —cuya oportunidad reconoció— fueran realmente críticas a las tesis expresa-

das por él. El tema no invitaba a analizar el contenido de la función legislativa y de la función ejecutiva, sino las "relaciones entre legislativo y ejecutivo", lo que sugeriría, de manera imperiosa, el estudio de la relación entre los órganos que no pueden ser más que el Gobierno y el Parlamento.

d) Pero, precisamente, la discusión más profunda a que dio lugar el tema, hizo dudosa la legitimidad y la posibilidad de tal idea. Apoyándose en el ejemplo de países como Suecia o, sobre todo, los Países Bajos, los interlocutores sostuvieron que el método comparativo aplicado a "órganos" estaba condenado al fracaso y no conduciría más que a construcciones arbitrarias, que no manifestarían la realidad política concreta. Ni el sistema de partidos ni la práctica parlamentaria holandesa pueden compararse al sistema y la práctica ingleses, franceses, americanos, etc. El funcionamiento de los órganos políticos queda afectado por factores demasiado especiales y contingentes como para que resultara fructífera una comparación entre países. Si se maneja en forma realista, se reduce a la yuxtaposición de descripciones. Si tiende, por el contrario, a clasificaciones o teorías explicativas, lo hará a costa de simplificaciones arbitrarias que mutilan o deforman la realidad de los hechos. Solamente las comparaciones "funcionales" son científicamente legítimas. El paralelo entre los órganos políticos ingleses, alemanes, suizos, etc., no puede llevar a otra cosa que a destacar lo específico de las instituciones y de las prácticas en cada país. Por el contrario, el paralelo entre los procedimientos de confección y ejecución de las leyes o, de forma más general, de la dirección de las actividades del Estado en tal o cual país, es posible y útil.

A estas observaciones, el informador general, respondió que no se puede uno limitar a ejemplos precisos donde las comparaciones funcionales serían más legítimas y tendrían más posibilidades de éxito que las comparaciones orgánicas. Además, la distinción entre esos dos tipos de comparación en, gran parte, nominal, ya que en un grado suficientemente hondo de análisis, el punto de vista funcional y el punto de vista orgánico, se entremezclan inextricablemente. En el fondo, lo que se enjuicia es todo el método comparativo en el campo de la ciencia política. Ahora bien, cualesquiera que sean las dificultades y los abusos a los que se pueda prestar, es casi el único sustituto para la experimentación, que casi nunca es posible, en el dominio de las ciencias humanas. En cuanto a las generalizaciones que provoca, hay que tratarlas como a todas las generalizaciones científicas; valen, a título de hipótesis y no alcanzan el rango de leyes más que después de una verificación continua y paciente y a cambio de definir las condiciones de validez de las normas formuladas. Pero no se podría alzar contra ellas una condenación general, *a priori*.

De este modo la discusión sobre un tema especial —las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, desemboca (una vez más) en un problema epistemológico. El eterno interrogante de la ciencia política sobre su objeto y sus métodos, es un signo de juventud, pero también de vitalidad. No puede recibir una respuesta, incluso aproximadamente segura, sino cuando haya alcanzado un cierto grado de desenvolvimiento y madurez. En espera de que la ciencia política llegue a ese punto, es preciso dejar a cada uno correr su propia suerte en el campo de la investigación y según los métodos que estime más fecundos. Y es posible, además, que un día se descubra que los puntos de vista que se creen opuestos son, en realidad, complementarios.

THE RELATIONS BETWEEN THE LEGISLATIVE AND THE EXECUTIVE

GEORGES VEDEL

(Abstract)

The general report delivered by Georges Vedel to the International Association of Political Science during its Rome Congress (September, 1958), begins with a section which examines the historical evolution of the relations between the Legislative and the Executive. This part of the report analyses the growing superiority of the Legislative, due to its power to formulate "general rules"; because of the character of modern administration based on "laws"; and finally because of the extension of voting rights which has produced "mass" elections. On the other hand, the report tries to demonstrate how the executive in the present century is gradually overcoming this lack of balance. The historical analysis concludes with the statement that separation of power continues to exist, in spite of historical contingencies, though with the present subordination of the Executive to the Legislative. The former still retains a "motor" function of political power.

The second section of the report attempts a broad classification of a big number of different types of systems of relationships between the Legislative and the Executive. In the judicial field two great groups loom: those who reject the principle of separation of power and those who sustain it. This judicial scheme is too simple and ex-

cludes of its analysis certain regimes, for instance, that of Switzerland, and it poses many problems of "criteria" and "frontiers", aside from the modern system of "rationalization", so much in fashion after the last war. In the practical side of politics, the report explains the two present attitudes: governments in which the Executive and the Legislative are just branches of the workings of a political party, and governments in which there are no articulations between the Legislative and Executive, but achieve harmony through various procedures. These two attitudes are developed in the report in their aspect of dispersion and accidental coincidence from which two types of solutions flow to guarantee the "existence" of the Executive and its continuity and stability.

The third section of the report deals with the common aspects and the differences between these types of relationships between the Legislative and the Executive. It considers that the common traits are apparent, as the distinction between the Legislative and the Executive is more sociological than political the differences are situated in the system of political parties.

The last section deals with the real level of the problem, which in a particular society appears, according to the report, as a relation which can be considered as a "reflection" of the political parties, of history, geography, administration, etc.; or like an "interconnection" considering the relationships between Legislative and Executive as a link in the chain of causes and effects; finally like a "casual whole". The report arrives at the conclusion that, as a political science problem, the study of the relationship between Legislative and Executive is in an intermediate level between the principles of political life and the possibility of being considered as an epiphenomenon, a reflection, and a causal meeting.

After the report was concluded, it was discussed in debates, which according to the general reporter, were not true criticisms, but only particular attitudes expected and of a logical nature, these carry the problem to the epistemological level, which in hope of a greater maturity in Political Science, can become a debatable attitude, but it is perhaps composed of coinciding elements.