

Los (buenos) contrapesos

José Antonio y Miguel Ángel Herce
16 noviembre, 2020

Defina «contrapeso». El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española da hasta cinco acepciones de esta voz¹. Seleccionamos las dos primeras: 1. *m. Peso que se pone en la parte contraria de otro para que queden en equilibrio*, y 2. *m. Cosa que se considera y estima suficiente para equilibrar o moderar otra que prepondera y excede*. Destacamos «parte contraria» y «equilibrio» de la primera acepción y «suficiente», «equilibrar» y «excede». No hace al caso que queremos desarrollar en esta entrada, pero la evocamos por lo castizo, ¿vale, hermano?: 3. *m. Añadidura que se echa para completar el peso de la carne, del pescado, etc.* Delicioso.

Vayamos ahora a lo mollar. En la palabra «contrapesos» y las dos acepciones mencionadas, aplicada a los sistemas políticos, se resume imperfectamente el significado de la expresión anglosajona «*checks and balances*», que haríamos mal en traducir literalmente por «controles y balances», especialmente lo segundo. Podemos retrotraernos a Polibio para encontrar trazas directas de un pensamiento afín centrado en la idea de la «separación de poderes»². El historiador griego reflexionaba sobre el sistema político prevaleciente en Roma, en los albores del ascenso de esta como potencia hegemónica alrededor del siglo II a. C. La «división de poderes», en este caso entre la monarquía, el senado y el pueblo, estaba por tanto claramente establecida en el ADN del

pensamiento político de hace dos milenios.

John Locke (1632-1704) precedió a Montesquieu (1689-1755) en aproximadamente medio siglo y ya sancionó la separación entre el rey y el Parlamento como una eficaz vía de asegurar la seguridad y la libertad de los individuos al tiempo que influía decisivamente en Montesquieu. Pero fue en efecto el francés quien, en «*De l'esprit des lois*» (1748), condensó el pensamiento político moderno acerca de la división de poderes de las tradiciones romana, medieval y finalmente inglesa, en una formulación influyente hasta nuestros días y cuya mejor materialización puede encontrarse en la Constitución americana. Y es también en los EE. UU. donde la expresión *checks and balances* ha adquirido su significado y aplicación más precisos³. Y, desgraciadamente, en ningún otro país ha tenido tanto desarrollo. Tanto como se invoca, a menudo en vano, el principio de la separación de poderes, se olvida el principio de los contrapesos. Por la sencilla razón de que, en muchas democracias formales, jamás se aprendió.

Las ideas que rodean a los *checks and balances* van mucho más allá de la separación de poderes directa, aunque beban de ella. El «poder de gobernar» se reparte entre las tres ramas de este: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. Pero, además, y esta es la quintaesencia de los contrapesos, cada una de ellas controla y equilibra a las otras dos.

A la vista de la simplicidad y contundencia de lo que se expresa en el párrafo anterior, ¿puede decirse que este espíritu de las leyes goza hoy de buena salud? No.

Si hubiese que describir, a partir por ejemplo desde Polibio, la evolución de los contrapesos en un sistema de coordenadas, con la abscisa para el tiempo y marcando en la ordenada la salud del principio en cuestión, habría que dibujar una especie de «J» invertida e inclinada, con la parte recta describiendo una trayectoria más bien tortuosa, al menos hasta la redacción de la Constitución Americana⁴.

Puede que el punto álgido de vigencia del principio de los contrapesos haya pasado ya... hace tiempo. Centrémonos en los sistemas políticos actuales en los países avanzados, especialmente en los casos de los EE. UU. y de España. Es difícil decir si, en el mundo, la democracia es el sistema político mayoritario. Formalmente, de los 167 países analizados por *The Economist* en su Democracy Index⁵, en 2019, solo 22 alcanzan la categoría de *Full democracy*, y otros 53 el de *Flawed democracy*. Setentaicinco de ciento sesentaisiete. Las «mejores» de las primeras, con más de 9,5/10, son Noruega e Islandia, y las «peores» de las segundas Hong Kong y Singapur, con apenas 6/10. España figura en la primera categoría, en el puesto 16, con una puntuación de 8,29/10 (y en ascenso), mientras que los EE. UU. se encuentran en la segunda categoría, en el puesto 25, con una puntuación de 7,96 (estable). No es la democracia, desgraciadamente, menos aún la «democracia completa», el sistema predominante en el mundo.

La separación de poderes no está en ascenso, y esto de manera generalizada. La vigencia de los contrapesos, un mecanismo menos vigente aún que la separación de poderes, tampoco. Son abrumadoras las acusaciones en los medios (no hablamos de las redes sociales, plagadas de ruido y mala fe) acerca de las fronteras borrosas entre los poderes de gobierno (no «del gobierno», ojo). Aún

más clamorosa es la ausencia de contrapesos o el deterioro de estos allí donde se venían practicando.

Esta es la esencia de nuestra entrada de hoy. La separación de poderes y los contrapesos deberían ser consustanciales, pero estos segundos no se han desarrollado por igual en todas las democracias avanzadas.

La primera puede lograrse de muchas maneras, una vez inscrita en las constituciones. Pero también puede violarse cada día, sin que se conmuevan los pilares del edificio constitucional, en apariencia. Un legislativo dominado por el mismo grupo político que conforma el ejecutivo no favorece la separación entre estos dos pilares. Como es bien sabido, esto sucede en España, sin que pueda decirse que el síndrome aqueje a unos grupos más que a otros. Es más, cuando el ejecutivo legisla más que el legislativo, y todo el mundo lo puede ver, el abuso es consentido.

En España, el ejecutivo ha llevado la iniciativa legislativa mediante innumerables Decretos-Ley, independientemente, como decíamos, de su adscripción política. En junio de 1808 se nombró a José I (hermano de Napoleón) «Rey de las Españas» por Decreto-Ley, y desde entonces, los sucesivos ejecutivos, no han dejado de utilizar esta herramienta de legislar, especialmente en la última década. Hasta los Gobiernos autonómicos utilizan a menudo el Decreto-Ley Autonómico.

Y en el caso de los Estados Unidos, donde la pugna entre el ejecutivo y el legislativo puede llegar a ser durísima, el Partido Republicano, instigado por la oligarquía económica, se ve tentado una y otra vez a pervertir las instituciones de gobierno, sin distinción de cuál sea el poder en el que convenga apoyarse para mantenerse arriba. Puede, según mantienen numerosos analistas, que, a la postre, el Sr. Trump solo sea una manifestación incómodamente evidente para el *Grand Old Party* de esta tendencia que, de manera casi oculta, ha alterado profundamente la sólida base de principios democráticos liberales que caracterizaba al sistema político americano en las últimas seis décadas, afectando de paso, gravemente, a la distribución de la renta desde el inicio del último cuarto del siglo pasado⁶.

En los EE. UU., sin embargo, el ejecutivo puede vetar leyes del legislativo y viceversa. El legislativo se renueva total o parcialmente, respectivamente, en la Cámara de Representantes o en el Senado, a mitad de mandato del ejecutivo, por lo que, al menos en teoría, existe un contrapeso muy efectivo si aquel último se ha venido propasando.

En España esto no pasa y las mayorías parlamentarias replican obscena y machaconamente las mayorías del ejecutivo, con las que coinciden casi miméticamente. Es más, nadie está interesado en cambiar la ley electoral cuando gobierna, pero todos lo están cuando no lo hacen. Este, por cierto, es uno de los más rotundos «*Catch-22*» de la política española⁷.

Respecto a los contrapesos, su presencia es aún más magra. Pocos entienden la esencia de estos mecanismos, por la sencilla razón de que, por lo general, no están inscritos (ni descritos como tales, cuando lo están) en las constituciones de la mayoría de los países. El Ombudsman (el defensor del pueblo), sin ser ninguno de los tres poderes ni estar adscrito políticamente a cualquiera de ellos, es un clarísimo contrapeso. Como lo es, por cierto, otra institución europea muy reciente: la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal... o debiera serlo. Es el momento de decir que, en nuestra

opinión, un contrapeso no es un contrapoder, como a menudo se argumenta. Y el Ombudsman es el ejemplo claro. Este, al menos formalmente, corrige los excesos de cualquiera de los tres poderes, normalmente los del ejecutivo. Y sus opiniones o recomendaciones pueden ser incluso vinculantes, o de obligado cumplimiento. España tiene un Ombudsman, pero dejamos a la benevolencia del lector que evalúe su actuación.

España, por otra parte, tiene un contrapeso fundamental, generalmente visto por la ciudadanía en esta función. Ese contrapeso se llama Europa, más concretamente la Comisión Europea. Las recomendaciones de la Comisión a los Estados Miembro son «de obligado cumplimiento», cosa que se olvida a menudo... con consecuencias, claro. Bendita Europa que, cuando es necesario y, por lo general, en casos extremos, descuelga el teléfono y llama a La Moncloa. Recuérdese mediados de mayo de 2010.

Pero que una instancia supranacional haga de contrapeso es anómalo, por necesario que sea cuando no hay nada mejor. Porque, por definición, la Comisión Europea, que es el «gobierno» europeo, no es un órgano constitucional español y no están elegidos sus miembros por los ciudadanos españoles, salvo de manera muy indirecta a través del escrutinio del Parlamento Europeo. No es sencillo de entender porque la arquitectura institucional, política y constitucional europea es todavía imperfecta, aunque sí es muy de agradecer.

En resumen, infatigable gemelo, ¿crees que hemos visto mejores tiempos en materia de separación de poderes y contrapesos, que ya lo hemos visto todo o que apenas hemos visto lo que todavía puede pasar? Son tres preguntas en una. Háganselas también los amables y advertidos lectores de este blog. No son inocuas, y apenas hemos rascado en la superficie de este fenómeno.

1. Véase <https://dle.rae.es/contrapeso>

2. Puede consultarse la entrada para esta expresión en la Enciclopedia Británica en <https://www.britannica.com/topic/checks-and-balances>.

3. John Adams, una de las grandes figuras de la revolución americana y segundo presidente de los EE. UU. escribió en una carta que se conserva en los archivos lo siguiente: *"It is by balancing each of these powers against the other two, that the efforts in human nature toward tyranny can alone be checked and restrained, and any degree of freedom preserved in the constitution"*. Este texto formaba parte de un plan que John Adams formuló tratando todavía de acomodar el autogobierno de las colonias al denostado marco colonial, poco antes, pues, de la independencia. Véase: https://www.digitalhistory.uh.edu/disp_textbook.cfm?smtID=3&psid=135

4. Denle a esta "J", por favor, en el sentido de las manecillas del reloj, un giro de unos 225º (prueben a hacerlo con Powerpoint de Office, girando un simple cuadro de texto en el que hayan escrito la famosa "J").

5.
Véase https://en.wikipedia.org/wiki/Democracy_Index#:~:text=The%20Democracy%20Index%20is%20an,164%20are%20UN%20member%20states

6. Véase el análisis de la historiadora Nancy MacLean en *“Democracy in Chains. The Deep History of the Radical Right’s Stealth Plan for America”*, Viking 2017 (edición en rústica en Penguin Books, 2018). Su tesis es que la derecha libertaria americana, capitaneada intelectualmente por el premio Nobel James M. Buchanan y patrocinada financieramente por los hermanos Charles y David Koch (Instituto CATO, entre otras fundaciones), ha logrado influir en los gobernantes del Partido Republicano desde Reagan para rediseñar de hecho las reglas constitucionales mediante políticas federales y estatales tendentes a socavar los consensos sobre instituciones como la educación pública y la Seguridad Social. Frente a estas concepciones, sin embargo, cabría destacar la fortaleza actual de estas instituciones a lo que habría que sumar el vivificador impulso de Obama para universalizar la sanidad cuasi pública y asequible entre todos los ciudadanos con la denominada “Obamacare”. Véase <https://www.nytimes.com/2017/08/15/books/review/democracy-in-chains-nancy-maclean.html> para una reseña del libro de MacLean publicada en el NYT y <https://www.npr.org/sections/ombudsman/2017/08/14/542634650/readers-rankled-by-democracy-in-chains-review> para una interesante respuesta del Ombudsman de NPR, un medio independiente y sin afán de lucro que responde a los lectores irritados por la reseña publicada poco después de su aparición sobre el libro de MacLean en el propio medio (enlace disponible en la respuesta del Ombudsman de NPR anterior). Para otros, el triunfo de los “anarcocapitalistas” y sus patrocinadores oligárquicos (o comunistas corporativos, como se les llama a veces) puede adivinarse claramente en el muy elocuentemente gráfico que se puede ver en este enlace: <https://www.epi.org/productivity-pay-gap/>.

7. En vez de lo del *“Catch-22”* (*vid infra*) podríamos haber evocado la manida idea de “el perro del hortelano”, pero hemos preferido esta otra. Si solo fuera el “no comer ni dejar comer”, hasta podríamos sentirnos afortunados, aunque famélicos. Es peor. Un *“Catch-22”*, en versión gore, es como un potente cepo que te ha mordido la pierna justo por debajo de la rodilla; te duele de muerte, pero si te lo quitas, lo que está debajo de las mandíbulas del cepo se desprende. *Catch-22* es el título de una influyente novela de Joseph Heller de 1961 posteriormente llevada al cine por Mike Nichols en 1970. Véanse [https://en.wikipedia.org/wiki/Catch-22_\(logic\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Catch-22_(logic)) y [https://en.wikipedia.org/wiki/Catch-22_\(film\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Catch-22_(film)).