

Cultura de la Legalidad. Bosquejo de Exploraciones Conceptuales y Metodológicas

Sumario: I. APROXIMACIONES A LA EXPRESIÓN *CULTURA DE LA LEGALIDAD*.—
II. APROXIMACIONES SUSTANTIVAS A LA IDEA DE LA *CULTURA DE LA
LEGALIDAD*.—III. APROXIMACIONES METODOLÓGICAS A LA IDEA DE
LA *CULTURA DE LA LEGALIDAD*.

I. APROXIMACIONES A LA EXPRESIÓN *CULTURA DE LA LEGALIDAD*

La expresión *Cultura de la legalidad* es relativamente nueva tanto en los usos académicos hispanohablantes como en el discurso político y administrativo, lo que no obsta el amplio reconocimiento que ha ido obteniendo durante los últimos tiempos. Es probable que sea un artículo publicado en México hace veinte años (Crespo, 1990) donde se empleara la expresión por primera vez en un lugar preferente y fue planteada desde una mirada antropológica sobre las concepciones culturales del mexicano en torno a la idea de ley, en especial, en los prolegómenos de la transición política¹. Desde entonces, su uso se ha incrementado de manera exponencial² y en una

[★] Universidad Carlos III de Madrid.

¹ José Antonio CRESPO (1990), «Hacia una cultura de la legalidad» en *Nueva Antropología*, Vol. XI, N.º 38, México, 1990, pp. 121 a 129. Para obtener una referencia monográfica hay que esperar hasta Gerardo Laveaga (1999), *Cultura de la legalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México, DF (segunda edición en 2000) si bien, en este caso, la aproximación es más cercana a la idea de cultura jurídica.

² Desde un punto de vista meramente cuantitativo, a finales de 2008 se accedía en la Red a ciento cuarenta y ocho mil entradas mientras que, año y medio después, se había elevado a seiscientos veinticinco mil entradas. (Consultas: 28/11/08 - 12/04/10).

multiplicidad de aspectos como los educativos, institucionales, investigación académica, *medias*, etc.³

Su incorporación al discurso político es mucho más reciente aunque va alcanzando también una proyección importante. A título de ejemplo valga el discurso del actual presidente de México, Felipe Calderón, que con ocasión de la celebración del aniversario de la Escuela Libre de Derecho, una prestigiosa casa de estudios jurídicos universitarios de la que es egresado, destaca que «las aportaciones [de dicha universidad] a la generación y preservación de la cultura de la legalidad han sido relevantes para México» a la que acompaña la consideración de que «sé [decía] que el desarrollo de toda nación sólo se puede impulsar sobre la roca firme de la legalidad, del orden y de la paz»⁴.

Este probable origen mexicano de la expresión se ha recogido en portugués (cultura da legalidad), fundamentalmente en Brasil⁵ y en italiano con la fórmula de *cultura della legalità* y con especial vinculación a la experiencia siciliana⁶. En otras lenguas occidentales, su uso es significativamente menor. Las expresiones inglesas que aluden a esta idea son *Culture of Legality* o *Culture of Lawfulness* y aunque van alcanzando una progresiva influencia, su contexto de uso, tanto teórico como institucional, sigue teniendo como referencia, por un lado, la lucha contra el crimen y el narcotráfico y, por otro, la lucha contra la corrupción. Asimismo, son numerosas las ocasiones en que su uso tiene por

³ Los ejemplos son muy numerosos. A título puramente ilustrativo me referiré a su inclusión en las pruebas de actitud para el servicio público en México; a configurarse como el título de la clausura de la Segunda Feria Internacional del Libro Jurídico; a la creación de unidades administrativas de tal denominación explícita o a su carácter definicional del Programa de formación del Ministerio de Educación Nacional en Colombia o de la Secretaría de Educación Pública de México (véase, en este sentido, el *Programa Formación ciudadana para una cultura de la legalidad*, SEP, México, 2005 y la *Guía para el docente de Formación ciudadana hacia una cultura de la legalidad*, de la Subsecretaría de Educación Básica, Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa. Coordinación Nacional de Formación Ciudadana, SEP, México, 2006).

En relación a las referencias informáticas, véanse, respectivamente, los siguientes URL:

conapo.gob.mx/convocatorias/Pruebaaptitud.pdf (12/04/10);

www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscv/discursos/conocer_el_estado_de_derecho.pdf (12/04/10);

/www.culturadelalegalidadbc.gob.mx/quienes_somos.html (12/04/10) y

/www.oei.es/noticias/spip.php?article954 (12/04/10).

⁴ www.youtube.com/watch?v=kLIing6pnV70 (12/04/10).

⁵ Roberto DAMATTA, *Is Brazil Hopelessly Corrupt?* en Levine and Crocitti (eds.), *The Brazil Readers: History, Culture, Politics*, Duke University Press, 1999, p. 296 y Guillermo O'DONNELL, *Illusions about Consolidation*, en L. Diamond, M. F. PLATTNER, Y. CHU, and H. TIEN (eds.), *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*, The John Hopkins University Press, Baltimore/London, 1997, p. 46.

⁶ Véanse Eugenio MAZZARELLA, *Cultura Della Legalità*, Bibliopolis, Napoli, 1997; Giovambattista FATELLI, *Il desiderio della legge*, Meltemi Editore, Roma, 1999; Giuseppe ROMEO, *Legalità, Democrazia, Consenso. Valori universali per un destino comune*, Luigi PELLEGRINI Editore, Cosenza, 2005 e, incluso, Fabrizio CASAZZA, *Sviluppo e libertà in Amartya Sen: provocazioni per la teologia morale*, Editrice Pontificia Università Gregoriana, 2007. Como mejor ejemplo de la relevancia de la cuestión siciliana, Leoluca ORLANDO, *Hacia una cultura de la legalidad. La experiencia siciliana*, Pontificia Universidad del Perú, Lima, 2003 cuyo original es *Fighting the Mafia and Renewing Sicilian Culture*, Encounter Books, San Francisco, 2001. En el ámbito de trabajos colectivos es obligada la referencia a Paolo TANDA, *Giustizia Penale: Quali Riforme*, E. JOVENE, Napoli, 2007 que recoge las actas de los congresos *Criminalita, Economia e Cultura Della Legalità* de 2005 y 2006.

referencia inmediata a los usos lingüísticos en español, portugués e italiano. En francés se viene usando la voz *Culture de la légalité* y en alemán la de *Kultur der Rechtlichkeit*. Sin embargo, su empleo es significativamente minoritario y casi todas las ocasiones operan por referencia a las aproximaciones italianas, mexicanas, colombianas o brasileñas antes señaladas⁷.

Finalmente, la expresión de *cultura de la legalidad* ha tenido un uso mucho más moderado en España que en América Latina y creo que se ha vinculado, de manera intensa, a específicos espacios universitarios que han realizado una labor pionera en la materia⁸. De esta manera, la primera idea que destacaría ahora es que nos encontramos ante una expresión novedosa que, a pesar de su originalidad, resulta cercana y que concita numerosas evocaciones, probablemente sugerentes y atractivas. Sin embargo, es evidente que la expresión adolece de una gran indeterminación semántica que resulta complejo solventar.

Creo que el término puede suscitaros la misma sensación que la idea del tiempo le planteaba a Agustín de Hipona. «¿Qué es el “tiempo”? —se preguntaba el santo— Si nadie me lo pregunta lo sé; si deseo explicarlo a alguien que me lo pregunta, no lo sé»⁹. De manera preliminar, estimaría que son dos las razones básicas de esta indeterminación: una sustantiva y una metodológica. La primera alude a que la expresión de *cultura de la legalidad* se acompaña de connotaciones emotivas que insinúan ideas relativas al orden, paz, justicia, reconocimiento de derechos, respeto a la ley, hábitos sociales del estado del Derecho, ejercicio de ciudadanía, responsabilidad social, democracia, etc. La segunda, de carácter metodológico, apunta a subrayar el carácter interdisciplinar del concepto. Estimo que además de las evidentes implicaciones jurídicas que presenta la expresión, se le añaden consideraciones provenientes de un buen número de disciplinas diferentes. En el primer sentido, las aproximaciones a su estudio comprenden tanto aproximaciones de Derecho público como privado. Las primeras contemplan, especialmente, las disciplinas constitucionales, administrativistas y penalistas (sancionadoras en general), según se acentúe, respectivamente, la dimensión de equilibrio y control de poderes; la transparencia y eficiencia administrativa y la participación ciudadana o, finalmente, la

⁷ Como mero indicio, puede señalarse que las entradas de las voces inglesas citadas rondan el número de ochenta mil en la Red, mientras que las francesas son mucho menores y aparecen como meras transposiciones de las restantes expresiones latinas. La voz alemana tiene un uso prácticamente inexistente y en la literatura especializada sólo he encontrado un par de referencias en Reinhard ZINTL: «Soziale Normen und politische Korruption» en Ulrich VON ALEMANN (Hrsg.), *Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005. p. 189 (referencias del capítulo: pp. 183-194) y en Andreas NIEDERBERGER, *Demokratie unter Bedingungen der Weltgesellschaft? Normative Grundlagen legitimer Herrschaft in einer globalen politischen Ordnung*, Walter de Gruyter GmbH & Co., Berlin, 2009, p. 237.

⁸ En este ámbito destacan los programas de cursos, congresos, simposia, etc. que se han desarrollado en torno al Programa de Investigación en Cultura de la Legalidad: Transparencia, Confianza, Responsabilidad (Trust-Cm) (véase www.trust-cm.net (12/04/10) así como diversas publicaciones entre las que destacan Manuel VILLORIA MENDIETA y María Isabel WENCES SIMON, *Cultura de la legalidad. Instituciones, Procesos y Estructuras*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2010 y José María SAUCA (dir.), *Léxico en Cultura de la Legalidad*, Tirant lo Blanc, Valencia (forthcoming).

⁹ Agustín DE HIPONA, *Confesiones*, XIV, 17.

lucha contra la corrupción. Las segundas observan con singular interés las disciplinas laboristas y mercantilistas según subrayen la participación social del trabajador y la transparencia de la Seguridad Social, por un lado, o el control de la función directiva de las sociedades y las prácticas de mercado, por otro. Más allá de las disciplinas dogmáticas, la cultura de la legalidad resulta objeto de estudio prevalente de filósofos prácticos, antropólogos, politólogos, sociólogos y psicólogos sociales. Entre los primeros, se incluyen tanto los filósofos del Derecho, como los filósofos políticos y los éticos. Las cuestiones relativas a las condiciones de legitimidad del orden jurídico, la implementación de la democracia así como la eventual justificación de la obediencia a la ley devienen aspectos centrales para el estudio de la materia. Las implicaciones de la aproximación culturalista concitan la pertinencia de las contribuciones de las restantes disciplinas citadas¹⁰. Sin embargo, quisiera subrayar entre ellas dos dimensiones. Por un lado, la pertinencia de la sociología jurídica como cuerpo doctrinal relevante para el análisis de las prácticas sociales de la ley así como la psicología jurídica en lo atinente a las mentalidades colectivas en torno a la comprensión del fenómeno jurídico. Por otro lado, la ciencia política en tanto que estudio sistemático de la organización de las administraciones públicas y su dinámica con los agentes de la sociedad civil.

Así pues, a modo de conclusión provisional, sostendría que la expresión de cultura de la legalidad, por un lado, incorpora no sólo elementos descriptivos sino también normativos que, en sentido amplio, se corresponden con los ideales del estado de Derecho y de la democracia¹¹ y, por otro, no es sinónima de Derecho, ni tiene la pretensión de aportar una aproximación global a su estudio, sino que se constriñe a algunas de sus dimensiones relativas a su aceptación por parte de los destinatarios del mismo; a las condiciones en que es previsible y/o está justificada la adhesión o lealtad institucional y al cumplimiento efectivo de sus prescripciones, tanto por las autoridades como por los ciudadanos. Estos objetos de estudio acreditan la necesidad de una mirada transversal tanto de los juristas como de los restantes pensadores sociales interrelacionados con el mismo.

¹⁰ Un buen ejemplo reciente de esta aproximación es el trabajo de Monique NUIJTEN and Gerhard ANDERS: *Corruption and the Secret of Law. A Legal Anthropological Perspective*, Hampshire: Ashgate, 2007.

¹¹ Coincido, en este sentido con SARRE y G.^a AZAOLA: «la noción de cultura de la legalidad puede tener un contenido meramente descriptivo, más o menos neutro, en la medida que expresa la forma en que una colectividad se relaciona con la ley y con el orden jurídico, pero también puede tener un significado distinto cuando se relaciona con un valor social a alcanzar. La cultura de la legalidad, como la cultura en términos generales, no es sólo algo que se posee, también es un conjunto de costumbres, prácticas, intereses y formas de organización social que consideramos valiosas». Miguel SARRE y Jorge GARCÍA AZAOLA: «Cultura de la legalidad e instituciones democráticas», en Gustavo Fondevil (Compilador): *Instituciones, legalidad y Estado de derecho. En el México de la transición democrática*, México: Fontamara, 2006, p. 361. Destaca el listado ejemplificativo de las manifestaciones de la (in)cultura de la legalidad en pp. 387 a 393.

II. APROXIMACIONES SUSTANTIVAS A LA IDEA DE LA *CULTURA DE LA LEGALIDAD*

Animado por la intención de no establecer normativamente una determinada concepción de *cultura de la legalidad*, ensayaré aquí una aproximación preliminar de carácter lexicográfico que tiene un origen, al menos con carácter inmediato, exógeno a la academia y que adelanto como útil. A tal efecto, reproduzco tres definiciones de *cultura de la legalidad* tomadas de fuentes extrauniversitarias. La primera corresponde a la definición de *cultura de la legalidad* que estaba disponible en Wikipedia. Rezaba así:

La cultura de la legalidad es, desde el punto de vista de los juristas, la aceptación de las leyes por parte de los ciudadanos. La cultura de la legalidad es la aceptación jurídica y moral por parte de todos los ciudadanos a las leyes previamente escritas y aceptadas por la sociedad en un documento oficial. Si bien parece un término comúnmente aceptado en el continente hispano-americano, no tiene reflejo [en] otros países de habla hispana como España¹².

La segunda aportación corresponde al manual de formación de la Escuela de Cadetes de Policía «General Francisco de Paula Santander» en Colombia. La definición que ofrece es:

La cultura es la suma de todas las costumbres, normas, reglas informales y expectativas de cómo comportarse de una sociedad. Una Cultura de la Legalidad existe cuando la mayoría de las reglas informales, normas y costumbres de la sociedad donde todos los miembros están gobernados por las leyes establecidas en forma democrática que protegen los derechos individuales y se aplican uniformemente; más conocido como estado de Derecho. Es la creencia compartida de que cada persona tiene la responsabilidad individual de ayudar a compartir y mantener una sociedad que respete las leyes. Entonces una Cultura de la Legalidad se basa en la elección individual de cada ciudadano, las decisiones están basadas en nuestros valores personales¹³.

Finalmente, la tercera alude a la grabación en vídeo de un ensayo pedagógico seguido en la Escuela Secundaria Número 56 Profesor Marcos Castillo Hernández de México que presenta una unidad denominada *Formación ciudadana hacia una cultura de la legalidad*. En ella, la maestra pregunta a unos adolescentes en el aula:

¹² Tomado de: es.wikipedia.org/w/index.php?title=Cultura_de_la_legalidad_en_M%C3%A9xico&action=edit§ion=23 (28/11/08). Por cierto, esta definición no se encuentra actualmente disponible y ha sido sustituida por una relación de ocho puntos que aparecen como esenciales al concepto (12/04/10).

¹³ Tomado de: www.youtube.com/watch?v=pCB_Eho_yes&feature=related (12/04/10).

(Maestra) «Vamos a ver la Cultura de la Legalidad. Es un tema muy importante para nosotros. ¿Alguien sabe qué es Cultura de la legalidad? (...) A ver Edith». (Edith): «Es el conjunto de valores, percepciones y actitudes que los individuos tienen hacia las leyes y las constituciones que las respaldan»¹⁴.

Estimo que las tres definiciones resultan relevantes de algunas de las intuiciones básicas sobre la idea de *cultura de la legalidad*. La primera destaca por tres características. En primer lugar, las condiciones formales exigibles a la producción normativa (leyes escritas, no retroactivas, recogidas en un documento oficial). En segundo lugar, el consenso social relativo a su aceptación. No creo desacertado pensar que dicho consenso tenga un sentido mayoritario, aludiendo a la lógica de mayorías y minorías que corresponden a la dinámica democrática. Finalmente, la existencia de un compromiso moral por parte de los ciudadanos relativo al deber de acatamiento de la ley.

La segunda definición alude explícitamente a la idea de estado de Derecho que incorpora cuatro dimensiones: Primero: Gobierno de las leyes. Segundo: producción democrática de la ley. Tercero: protección de los derechos humanos. Cuarto: igualdad ante la ley¹⁵. Sin embargo, añade dos dimensiones relevantes más allá del estado de Derecho. Por un lado, una aproximación sociologizante al fenómeno normativo que desborda la distinción de las normas jurídicas de las normas sociales¹⁶. Por otro, una moral social que propicia la elección moral individual de acatamiento de las normas sociales.

La tercera definición tiene, en la sencillez de su formulación, la capacidad de sintetizar los tres elementos centrales que propongo comprender bajo la denominación de cultura de la legalidad. En primer lugar, el soporte cultural al que se alude con el «conjunto de valores, percepciones y actitudes» individuales. La referencia básica alude a un fenómeno de psicología social que predispone los elementos de moral social, actitud cívica y corresponsabilidad por la cosa pública¹⁷. En segundo lugar, la exigencia de leyes cuyas características permitan interactuar establemente con las concepciones culturales expuestas.

¹⁴ Tomado de: www.youtube.com/watch?v=apfcoiyCdtA&feature=Playlist&p=D28C79FA8B6D65EE&playnext_from=PL&playnext=1&index=5 (12/04/10).

¹⁵ Recientemente he tenido ocasión de tratar estos componentes en «Cognoscitivism and *Rule of Law*: En torno a los límites del formalismo» en María Cristina REDONDO, José María SAUCA y Perfecto Andrés IBÁÑEZ: *Estado de Derecho y decisiones judiciales*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009, pp. 41 a 61.

¹⁶ Por todos, véase H. L. A. HART, *El concepto de Derecho*, trad. Genaro G. CARRÍO, Editora Nacional, 1980, pp. 69 -77.

¹⁷ Véase un buen ejemplo: «La práctica del lobby es (...) una práctica ilícita y penalmente sancionable según la concepción republicana francesa que no otorga carta de legitimidad a los actores económicos en la escena pública. Es una interpretación muy diferente de la previsión de estas actividades en otros países en los que la representación de grupos de interés es considerada como un factor de reforzamiento de la democracia. Se utilizan dos argumentos principales para legitimar estas actividades. En primer lugar, el *lobby* asegura un lazo directo entre los decisores (electos o funcionarios) y las necesidades inmediatas de la sociedad civil con independencia de toda mediación burocrática. En segundo lugar, en tanto que grupo organizado, el *lobby* cumpliría una función de *expertise* y de preparación de un consenso en el seno del sector al que representa». Pierre LASCOUMES: *Corruptions*, Paris: Presses de Sciences Po, 1999, pp. 46 y 47.

En tercer lugar, la concepción de las leyes como expresión de un acuerdo institucional básico sostenido en algún tipo de compromiso político.

Este concepto tripartito elemental de *cultura de la legalidad* puede servir para detectar el contexto léxico de uso del término e incluiría, al menos, los siguientes aspectos: cultura, condiciones de legalidad y condiciones de legitimidad.

La idea de cultura connotada alude a tres dimensiones diferentes cuya prevalencia no puede ser determinada de manera apriorística. La primera de las ideas de cultura aludida responde a una aproximación sociológica en la que *cultura* se refiere a una determinada configuración de valores y actitudes psicosociales que configuran los procesos de interiorización de pautas y roles sociales de comportamiento y definen los marcos de conceptualización de las conductas socialmente etiquetadas como desviadas.

La segunda vertiente de la idea de cultura alude a una dimensión axiológica que comporta una mayor densidad valorativa. Me refiero a la configuración de narratividades colectivas que aspiran a la delimitación de formas de vida compartidas en torno al hecho de participar en ciertos valores morales y en ciertas representaciones ideales de configuración del grupo. Son los espacios que pretenden la definición del colectivo en torno a ideas relativas a un origen común definido por decantaciones históricas de caracteres morales; la referencia a ciertos ideales cristalizados como valores constitucionales del grupo o, finalmente, la construcción de individuo tipo que asume los componentes morales del prototipo auténtico de individuo nacional. Los componentes aristotélicos de estas aproximaciones son notorios y vincularían la idea de legalidad a determinadas configuraciones de la idea del bien.

La tercera vertiente comprendería el uso del término cultura en un sentido analítico como contexto de elección¹⁸. Aquí la aproximación cultural subraya aquellos componentes que resultan relevantes para la configuración de los marcos de sentido moral que permiten la elaboración de planes de vida individuales. Esta aproximación reduce significativamente los contenidos morales relevantes de la sociedad correspondiente y se centra en aquellos que permiten dotar de sentido a la configuración de planes de vida autónomos. Entre estos componentes básicos de esta conformación cultural del contexto de elección individual se encontrarían las características elementales del entramado institucional de la sociedad de turno.

En función de la vertiente cultural que resulte acentuada, los instrumentos analíticos a emplear serían, en el primer caso, las ideas de procesos de socialización e interiorización. Lo relevante son los análisis de la construcción social de la desviación y de su etiquetaje así como de los instrumentos de control social implicados en los procesos educativos y de configuración de la opinión pública. En el segundo, se acentuarían aproximaciones

¹⁸ Véase Will KYMLICKA: *Liberalism, community and culture*, Oxford, Oxford University Press, 1989, pp. 164-166 e Idem: *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996, pp. 117-120.

hermenéuticas relativas a la reconstrucción de memoria, conformación de identidad colectiva y atribución de pautas morales de comportamiento que se valoran como identificadoras del grupo. Los debates relativos a la obediencia al Derecho y, específicamente, los relativos a la obligación moral de obediencia al mismo encontrarían aquí un espacio idóneo de análisis¹⁹. Finalmente, la tercera perspectiva subrayaría el protagonismo de la determinación de los componentes institucionales que contribuyen a la configuración de los contextos de elección individual en la configuración de planes de vida individuales.

El segundo aspecto señalado, las condiciones de legalidad, apunta a cuatro dimensiones diferentes que no resultan excluyentes entre sí, sino que se apoyan respectivamente. En primer lugar, se ha de subrayar el carácter central de las ideas relativas al entramado institucional configurado en torno a la existencia de normas formales dotadas de las notas de generalidad y abstracción. Evidentemente, me estoy refiriendo al concepto de estado de Derecho, de imperio de la ley y del principio de legalidad. El segundo componente se refiere a las dimensiones relativas a la eficacia de la ley. Esta perspectiva sociológica subraya la importancia de una evaluación sistemática del grado de cumplimiento de las normas jurídicas. El componente de configuración social de la predisposición a una adhesión voluntaria al cumplimiento de la ley no aparece como una evaluación externa y complementaria a la validez jurídico-formal del Derecho sino que opera como central en la conceptualización de las mismas. No basta que la norma sea general en sus destinatarios o abstracta en la determinación de las pautas de conducta; es necesario que su aplicación responda a estas mismas características. De esta manera, la idea de igual imposición de la sanción al transgresor de la ley deviene un concepto central desde esta perspectiva. El componente igualitario que define la aproximación al imperio de la ley —la ley es igual para todos— adquiere aquí su más empírica plasmación: se evalúa la igual imposición de sanciones al trasgresor de la ley. La eliminación real de la aleatoriedad de la eficacia represiva aparece así como un elemento central en la categorización del estado de Derecho. Esta idea da luz al tercer componente que consistirá en la centralidad de la lucha contra la corrupción, delincuencia organizada, redes de tráfico de influencia, etc. en sede de cultura de la legalidad. Todas estas dimensiones de transgresión de la ley que resultan especialmente llamativas en el contexto léxico de la cultura de la legalidad, presentan la nota común de ser comportamientos delictivos dotados de la nota de estabilidad y de aceptabilidad en contextos sociales de dimensión variable²⁰. De esta manera, y sin menoscabo del carácter individual de la comisión de los atentados contra la legalidad, éstos adquieren una nota sistémica que alude a las condiciones de

¹⁹ Véase la referencia a Eusebio FERNÁNDEZ: *La obediencia al Derecho*, Civitas, Madrid, 1987.

²⁰ Véanse, entre una enorme bibliografía, Susan ROSE-ACKERMAN, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, trad. Alfonso COLODRÓN, Madrid, Siglo XXI, 2001 y Manuel VILLORIA MENDIETA, *La corrupción política*, Síntesis, Madrid, 2006.

su reproducción. Este componente de configuración cultural de la aceptación de la transgresión aparece como central en la comprensión de fenómenos que van del *cosí fan tutti* justificativo, sea por caso, del fraude fiscal, la transgresión de las normas viales o del recurso al *enchufe*, hasta la generalización de la llamada *cultura del pelotazo*, la justificación de la corrupción como la grasa que agiliza el desenvolvimiento de la maquinaria social, la reproducción de estructuras patriarcales sensibles a la violencia doméstica o, de últimas, la reproducción de formas de vida aparejadas al delito como en los casos de las estructuras mafiosas. El sustrato común a todas estas manifestaciones de la delincuencia alude a la existencia de parámetros culturales sensibles a la admisibilidad, siquiera como mal menor, de estos comportamientos²¹. Finalmente, la cuarta dimensión apuntada entre las condiciones de legalidad de la cultura de la legalidad, alude al desarrollo de nuevas formas de producción normativa que, no entrando en colisión necesaria con el Derecho estatal, abren perspectivas a formas de pluralismo jurídico tanto en cuanto a su agencia de producción, sean por caso los fenómenos relativos al desarrollo de la sociedad civil, espacios de autorregulación profesional o sectorial, autonomía del mercado, etc. como a su densidad normativa y me refiero significativamente a la proliferación de fórmulas de *soft law*, recomendaciones, estándares orientativos de aplicación normativa, etc. En definitiva, la cultura de la legalidad presenta exigencias sobre la calidad del producto legislativo pero acentúa las dimensiones sociales de la misma en perspectiva de su eficacia normativa, de la eficacia de sus sanciones y de su capacidad de crear nuevo Derecho sobre la base de su mayor eficiencia normativa.

El tercer y último contexto léxico de uso del término *cultura de la legalidad* alude a las condiciones de legitimidad del Derecho. La connotación positiva que acompaña a la nota *cultural* implica que las dimensiones de plausibilidad de las condiciones de la legalidad no se agotan en su normatividad jurídica o en la vigencia social de la misma sino que plantean la exigencia justificativa que trasciende la dimensión jurídica. Me parece plausible la tesis de reconocer cierto valor moral a las que he denominado condiciones de legalidad de la cultura de la legalidad (véase la lectura de Escudero sobre la polémica entre Fuller y Hart²²) y más aún al imperio de la ley entendida como una idea moral regulativa²³, pero es necesario subrayar que estas fórmulas son compatibles con graves situaciones de injusticia²⁴ o como decía Tocqueville: «siempre he creído que esta clase de servidumbre, reglamentada, benigna y apacible, cuyo cuadro acabo de ofrecer, podría combinarse mejor de lo que se piensa comúnmente

²¹ Sería la idea sugerida por la afortunada expresión de «cultura de la corrupción» propuesta por Jorge MALEM, «Corrupción, racionalidad y educación moral», en Virgilio ZAPATERO (Compilador), *La corrupción*, México: Fontamara, 2007, pp. 171 a 189.

²² Rafael ESCUDERO, *Positivismo y moral interna del Derecho*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

²³ Francisco J. LAPORTA, *El imperio de la ley. Una visión actual*, Trotta, Madrid, 2008, p. 12.

²⁴ Joseph RAZ, *Morality of freedom*, Clarendon Press, Oxford, 1986.

con algunas de las formas exteriores de la libertad, y de que no le sería imposible establecerse junto a la misma soberanía del pueblo»²⁵.

Estas condiciones de legitimidad que sostengo implícitas en la idea de *cultura de la legalidad*, apuntarían a la prevalencia de la legitimación mediante procesos sociales de producción de justificaciones frente a fundamentaciones racionales de carácter apriorístico. Estos procesos legitimatorios creo que pueden sintetizarse en torno a dos ideas centrales. Por un lado, la exigencia en la profundización en la democracia. Por otro, la exigencia de su proyección en fórmulas de buen gobierno. La primera de dichas dimensiones creo que encuentra como idea fuerza la de participación política. El modelo correspondería a una democracia participativa, más que a una deliberativa, que habilite una profundización de la corresponsabilidad en la toma de decisiones, extienda los procedimientos de participación ciudadana, propicie la participación en las estructuras partidistas, interactúe con los agentes de la sociedad civil, diversifique los niveles de representación y de toma de decisiones, habilite fórmulas de representación consociativa y corporativa y promueva, de últimas, un florecimiento de la virtud ciudadana²⁶. La segunda de ellas apostaría por el desarrollo de formas de gobernanza alternativas a las propuestas relativas a la eficiencia administrativa o, en general, a la gobernabilidad. La profundización en estas dimensiones de la gobernanza implica la toma en consideración de la importancia de las dimensiones relativas a la ética de las administraciones públicas, el desarrollo de las dimensiones relativas a la deontología profesional de los agentes institucionales y la generalización de protocolos de desenvolvimiento de la actividad más allá de los procedimientos juridificados. Este impulso ético de la *cultura de la legalidad* vinculado a la dimensión del buen gobierno cristalizaría en tres dimensiones: la transparencia, la confianza y la responsabilidad. La primera incluiría una multiplicidad de aspectos relativos a las condiciones de publicidad de la actividad, al acceso a la información y a una información relevante, de calidad y confiable y a la limitación estricta de las condiciones de la información reservada y del secreto oficial. La segunda que reporta un carácter central, abordaría las dimensiones de la lealtad, tanto en su vertiente política como institucional, la predictibilidad, la integridad, la capacidad o competencia, así como la benevolencia. La tercera incluiría los aspectos sociales, políticos, individuales y colectivos. Las instituciones relativas a la rendición de cuentas (*accountability*) tanto en su dimensión horizontal como vertical y tanto a priori como a posteriori²⁷, aparecen como centrales en los procesos legitimatorios de la actividad pública desde la perspectiva de la *cultura de la legalidad*²⁸.

²⁵ Alexis DE TOCQUEVILLE, *La democracia en América*, vol. 2, trad. Dolores SÁNCHEZ ABREU, Alianza, Madrid, 1996, p. 269.

²⁶ Véanse alguna de estas ideas en Pedro SALAZAR UGARTE, *Democracia y (cultura de la) legalidad*, Instituto Federal Electoral, México, D.F. 2006.

²⁷ Sobre la rendición de cuentas social, esto es, la capitaneada por la sociedad civil, véase: M.^a I. WENCES SIMON, «Cultura de la legalidad y rendición de cuentas», en Villoria y Wences (eds.) *Cultura de la Legalidad*, op. cit. Pp. 68 a 88.

²⁸ En este sentido, coincido con Godson en la importancia de la actividad de la sociedad civil para la generación de estos procesos. Sin embargo, en esta misma lógica, discreparía con las críticas

En conclusión, creo que la *cultura de la legalidad* se perfila como una denominación plausible que actúa, a la manera que decía la joven Edith de la escolita mexicana, como intersección de dimensiones psicosociales y morales con exigencias jurídico formales y estrategias de legitimación política.

III. APROXIMACIONES METODOLÓGICAS A LA IDEA DE LA *CULTURA DE LA LEGALIDAD*

En 1930, Karl Llewellyn escribió un breve artículo titulado *Some realism about realism*²⁹ que supuso un importante esfuerzo para clarificar un movimiento jurídico en fase de conformación: el realismo jurídico norteamericano. La fórmula empleada consistió en evitar la clásica redacción de un decálogo y optar por la iconoclasta proclamación de nueve puntos que resumirían los modos de trabajo propuestos por dicha corriente de pensamiento. Desde luego, no es el caso una comparación subjetiva con el autor norteamericano ni deseo plantear aquí un llamamiento a la conformación de los elementos característicos de la *cultura de la legalidad*, pero creo, sin embargo, que puede ser útil intentar identificar alguno de sus caracteres metodológicos básicos y concretar las bases de ulteriores debates. Procedo a enunciar las apuntadas nueve propuestas:

En primer lugar, la cultura de la legalidad otorga prioridad a un tipo comprensión del Derecho que lo concibe como un fenómeno contingentemente cultural. Esta característica opera en una diversidad de niveles e implicaciones. Por un lado, promueve un tipo de análisis que reconoce un espacio relevante al estudio de lo particular y contingente frente a lo universal y necesario. Las tesis que sostienen este último carácter, son valoradas como una manifestación cultural más de entre otras posibles y, probablemente, se singularizan por una pretensión de trascendencia sólo justificada por razones ideológicas que no teóricas o científicas. Igualmente, esta sustantivación de la aproximación a la dimensión social de la juridicidad, anima a su inclusión en los ensayos de interacción social configuradores de las notas distintivas de cada grupo social de referencia. El derecho será una manifestación no menor de los procesos progresivos de decantación de la configuración de la identidad de cada grupo en cuestión. Devendrá corolario de estas consideraciones el reforzamiento de los estudios comparados del Derecho en razón de su adecuación al análisis de los contrastes sistemáticos entre las diferentes lógicas institucionales. En definitiva, la visión del Derecho es la de un producto cultural más, y de importancia singular, y en ese marco de referencia ha de ser analizado. De manera simétrica, aparece como un elemento central en la configuración de las narratividades

que el mismo autor dirige a la democracia frente al estado de derecho. Roy GODSON, *Guía para desarrollar una cultura de la legalidad*, The Sicilian Renaissance Institute, Palermo, 2000, pp. 2 y 3.

²⁹ Karl N. LLEWELLYN, «Some realism about realism. Responding to Dean Pound», en *Jurisprudence*, The University of Chicago Press, Chicago/Londres, 2.^a edición, 1971, pp. 42-75.

que configuran la identidad del grupo —tengan éstas o no pretensiones universales como, con especial intensidad, representa el discurso de los derechos humanos— y en la conformación institucional del contexto de elección de los individuos incluidos en la sociedad correspondiente.

En segundo lugar, la aproximación promovida por la *cultura de la legalidad* supone una apuesta por el pluralismo. Ésta se manifiesta en una diversidad de vertientes entre las que destacan la jurídica, la valorativa y la metodológica. En el primer sentido, la comprensión de la *cultura de la legalidad* manifiesta una preferencia por aproximaciones familiares a la idea de la coexistencia de órdenes jurídicos concurrentes en los mismos territorios y destinatarios; a la competencia compartida de diferentes agentes autónomos, públicos o privados, en la determinación de la normatividad; a la articulación permanente de figuras deónticas con otras meramente persuasivas; a la atribución de prioridad del criterio de la aplicabilidad frente al problema de la validez del Derecho y, de últimas, a la visión de las cuestiones jurídicas como un proceso social complejo³⁰. En el segundo sentido, se observa una clara afinidad con tesis metaéticas que consideran el carácter inconmensurable de los principios morales últimos cuando no, con tesis abiertamente escépticas. El espacio de la comprensión de los procesos de la legalidad opera concurrentemente con las construcciones éticas de referencia local. En el tercer sentido, y con especial intensidad, la *cultura de la legalidad* aplaudiría la rehabilitación de la relevancia de las aproximaciones antropológicas, sociológicas, psicosociológicas, económicas, lingüísticas, filosóficas e históricas para el estudio de los fenómenos jurídicos. El estatuto presuntamente autónomo de la ciencia jurídica no sólo adolecería de las tradicionales deficiencias tantas veces denunciadas sino también del error de promover su prevalencia y autonomía.

En tercer lugar, y como proyección del pluralismo valorativo expuesto en el punto anterior, adquieren relevancia singular en el discurso ético-normativo las estrategias justificativas relativas a auditorios. Éstas representan una amplia gama de opciones teóricas que van desde la pretensión de auditorios universales —pero necesariamente locales— a fórmulas comunitarias de configuración ética.

En cuarto lugar, las estrategias de legitimación moral de las instituciones políticas y jurídicas son canalizadas mediante procesos participativos políticos y civiles. Las eventuales caracterizaciones de las éticas discursivas o del

³⁰ Me permito citar con alguna extensión a Hierro con quien creo compartir un punto de vista cercano: «es necesario, por otra parte, romper la ecuación entre ley (o constitución) y soberanía, porque el concepto de soberanía es una vaporosa imagen de una forma política periclitada. Lo que nos importa es que en cada escalón de la constitución o desenvolvimiento de las comunidades políticas, las decisiones normativas estén originariamente legitimadas democráticamente. Una soberanía escalonada sigue siendo un ejercicio colectivo de la libertad negativa mediante las técnicas de instrumentación de la libertad positiva. Una Constitución es un momento del pacto social, pero un momento muy limitado, y el pacto social sólo puede ser una realidad actuante en la medida en que se actualiza mediante la legislación». Liborio HIERRO: *Estado de Derecho. Problemas actuales*, Fontamara, México, 2.^a ed., 2001, p. 43.

constructivismo moral adquieren, en su caso, el carácter de ideales regulativos basados en opciones ideológicas y culturales.

En quinto lugar, se promueve un reforzamiento de interdependencia entre estado de derecho y democracia. La tensión entre ambos es clara y permanente y ninguna de las colisiones entre ambas lógicas puede resultar ganadora en el conflicto. Ni aquél aparece como el entramado institucional que garantiza la inmunidad ante los riesgos del proceso democrático ni éste ofrece un título suficiente para impugnación formalista de aquél. La confrontación entre ambos queda rebajada y diluida en la diversificación de espacios, niveles y agentes de interacción. La profundización en la democracia, la diversificación de los ámbitos de decisión, el desarrollo de nuevas fórmulas de codecisión, la dinámica de la sociedad civil, etc. son experiencias a potenciar en este ámbito. Estas consideraciones, así como las expuestas en el párrafo anterior, constituyen un prometedor espacio a la continuidad entre las esferas de la política y del Derecho y, especialmente, a la reflexión filosófico política y filosófico jurídica.

En sexto lugar, la *cultura de la legalidad* se inclina por la prevalencia de la evaluación social de las instituciones jurídicas y por comprensión del Derecho como una política pública entre otras. En el primer sentido, criterios tales como la eficacia o la eficiencia aparecen como relevantes y es la evaluación de la aplicación real de las normas la máxima valorativa. Los jueces no se configuran, al modo del realismo clásico, como los agentes últimos en la determinación del Derecho. Estos agentes institucionales no son sino una manifestación entre otras de la determinación del Derecho realmente aplicado. En el segundo sentido, la relativización de la autonomía de lo jurídico adquiere aquí una manifestación relevante. Las políticas públicas se configuran como el marco de la acción pública, estatal o no, y como una más entre ellas se ubica la política jurídica. Ésta no se configura de una manera netamente formal que establece el cauce de desenvolvimiento de las restantes políticas públicas, ni como la última política que dirige a las restantes sino que concurre con las restantes en condiciones de paridad.

En séptimo lugar, se establece la prevalencia de los aspectos motivacionales de la aplicación del Derecho y rehabilitación de virtudes pragmáticas y cualidades disposicionales en su aplicación. La distinción entre el universo deóntico y el puramente persuasivo se relativiza y se hace difusa. A título de ejemplo, la separación entre lo desaconsejado, lo prohibido y lo estrictamente prohibido se presenta como no determinante y su diferenciación no opera, necesariamente, ni por la calificación deóntica de la conducta ni por la entidad de la sanción. Asimismo, elementos como la tolerancia, la prudencia, la confianza, la lealtad, la adhesión, el acomodo se abren caminos promisorios en esta visión de la gestión de lo jurídico.

En octavo lugar, se debilitan las estrategias de demarcación entre el ámbito de lo jurídico con los otros sistemas normativos y las separaciones categoriales se modulan en debates ideológicos sobre la delimitación inestable de restricciones a las transferencias normativas entre ellos.

Finalmente, en noveno lugar, se promueve una dimensión pragmática consistente en procurar la concepción, enseñanza, gestión y aplicación del Derecho según las propuestas anteriores.

En conclusión, entiendo que la *cultura de la legalidad* puede suponer, tanto en algunos ámbitos sustantivos como en algunas dimensiones metodológicas, una estrategia relativamente novedosa de aproximación al estudio del Derecho y que, quizá, los puntos señalados ofrezcan una primera base para la reflexión y el debate. Con esta finalidad, sintetizaría sus contenidos en la siguiente propuesta definicional:

La *Cultura de la Legalidad* es un tipo de aproximación interdisciplinar al fenómeno jurídico, centrado en el estudio de las mentalidades sociales relativas a la normatividad y se caracteriza por adoptar una perspectiva empirista, pluralista y participativa sobre las condiciones generadoras de lealtad institucional.