

## SECCION BIBLIOGRAFICA

---

### RECENSIONES

MANUEL GARCÍA-PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Editorial (Alianza Universidad), Madrid, 1977; 189 págs.

Cuando aparece un libro importante una de las cuestiones más difíciles que su recensión plantea es la elección de los adjetivos elogiosos que ese libro indudablemente se merece. Si se utilizan en demasía la recensión puede parecer pedante, pero si se escatiman puede resultar injusta. Por fortuna, en este caso el trance se resuelve solamente con decir: es un libro de García-Pelayo. La pulcritud literaria (aunque quizá habría que reprocharle el empleo de la fórmula «y/o», hoy tan extendida), la claridad en la exposición, el cuidado de las notas (véase, por ejemplo, la núm. 27 en la página 176, realmente deslumbrante), la hondura intelectual y la amplitud de información que en el libro se manifiestan son virtudes, pues, que por suficientemente probadas a lo largo de su extensa obra se dan por entendidas en el autor.

Bajo el título de *Las transformaciones del Estado contemporáneo* se contienen cinco trabajos: «El Estado social y sus implicaciones» (con el anexo «Notas sobre la idea del Estado en la social-democracia clásica»), «Sociedad organizacional y sistema político», «Las organizaciones de intereses y la teoría constitucional», «Sociedad y política transnacionales» y «El crecimiento de la complejidad estatal». Los tres primeros ya fueron publicados con anterioridad, aunque ahora aparecen revisados y ampliados. Todos ellos constituyen un conjunto coherente y en ese sentido «sistemático», en cuanto que los cinco estudios se complementan en la tarea de examinar las modificaciones que en la estructura y funciones del Estado ha producido la sociedad neocapitalista.

Quizá sea ese uno de los fenómenos políticos más importantes de nuestro tiempo. La creciente interpenetración del Estado y sociedad, característica de los países altamente industrializados, la politización de la economía y la «economización» de la política, la expansión de las actividades

del Estado en orden a la realización de la «procura existencial», la influencia de las grandes organizaciones privadas en la maquinaria estatal y en la toma de decisiones políticas, el desbordamiento de los marcos nacionales que el desarrollo de las comunicaciones comporta..., todo ello y mucho más está exacta y suficientemente tratado en el libro. Pero García-Pelayo no se detiene sólo en el examen de esa realidad, sino que se preocupa de exponer y criticar las teorías que sobre tal realidad han sido elaboradas, cumpliendo sobradamente aquel consejo fichteano de que además de racionalizar la naturaleza había que racionalizar también la propia razón. Por ello, el libro contiene una teoría que es al mismo tiempo una epistemología.

Esa teoría es, por supuesto, una teoría del Estado y más precisamente aún una teoría del Estado social. Es cierto que al estudio de la política en las sociedades superdesarrolladas han dedicado excelentes trabajos Forsthoff, Bell, O'Connor, Habermas o Luhmann, por citar sólo algunos autores, pero también es cierto que en esos trabajos (quizá con la excepción de los de Forsthoff) el tema del Estado sólo es tratado de modo lateral. Con carácter general se puede hacer extensiva a todos ellos la queja del propio García-Pelayo respecto del funcionalismo, cuando dice que «hoy estamos ante una cierta decadencia de la teoría del Estado que tiende a ser sustituida por la teoría del sistema político que engloba factores estatales y sociales», aunque, «sin embargo, nunca como ahora el Estado ha tenido una importancia tan relevante en la vida social —importancia ignorada por el modelo del *political system*— y, en consecuencia, lo que se precisa es construir una teoría del Estado a la altura de nuestro tiempo, tanto en su contenido como en sus métodos» (pág. 25). Un paso importante en ese cometido lo constituye, sin duda, el presente libro.

Como consideración previa habría que plantearse si esta empresa de García-Pelayo, plenamente válida por todo lo que antes ya se ha dicho, es también vigente. Es decir, si el Estado social en cuanto Estado tiene hoy suficiente vigor para merecer una teoría. En ese punto la tesis del autor, más implícita que explícita a lo largo del libro, parece clara: la importancia del Estado proviene en primer lugar de su necesidad. No se trata únicamente de que el poder político sea inevitable, sino de que el Estado, como forma histórica concreta de ese poder, resulta indispensable, especialmente en las sociedades altamente industrializadas, por otra precisamente del desarrollo tecnológico (cuestión ya abordada por el autor en su libro anterior *Burocracia y tecnocracia*, cuando se refiere a «la tecnología como condición del poder político» y al «Estado como condición para el desarrollo tecnológico»).

Sin embargo, desde diversas posiciones se ha señalado, y García-Pelayo lo recoge, la creciente descomposición del poder del Estado en nuestro tiempo, con la desaparición del carácter monocéntrico de ese poder que constituía la más fundamental cualidad del Estado como forma política histórica. La soberanía frente al exterior ha perdido gran parte de su significación como consecuencia de la transnacionalización de la política. Y no sólo por la transnacionalización, sino por la simple internacionalización. No hay que olvidar que la doctrina de la «soberanía limitada» ni es exclusiva de Brejnev ni aplicable únicamente a los países del Pacto de Varsovia. Muy recientes son las palabras pronunciadas en Oxford por el comandante supremo de las fuerzas del Atlántico Norte, el general norteamericano Alexander Haig: «La pertenencia de un país a la OTAN es una garantía contra el desarrollo de determinados procesos revolucionarios.» Y añade: «No puedo ser más explícito.» En efecto, lo es sobradamente. Por otro lado, la soberanía desde el punto de vista interno ha decaído de modo considerable y se habla de un nuevo feudalismo (Morgenthau), de una difusión del poder (Drucker), de una nueva monarquía estamental (Jouvenel) en la que las grandes empresas serían los nuevos nobles, los sindicatos los nuevos gremios y los partidos el nuevo clero. De todas formas, esta *polysynodie* ni ha destruido el Estado ni lo ha hecho menos poderoso. Además de por «la fuerza de las cosas», quizá también esa privatización del poder, o esa politización de la sociedad, sea una consecuencia de la democracia. Como dice el propio García-Pelayo «sólo mediante la vía democrática la tendencia a la estatalización de la sociedad puede ser neutralizada por un proceso de socialización del Estado» (pág. 48). En cuanto al nuevo «papado» o al nuevo «imperio» (esté radicado en Moscú o en Washington) ello sí que por ahora parece inevitable. De todos modos, aparte de que las trasposiciones históricas no son, por lo general, un método adecuado para explicar la realidad, hay suficientes indicios para aventurar que en esta «civilización de lo efímero» lo menos efímero quizá sea el Estado. Lo que no obsta para señalar la posible crisis de ese Estado, aunque más que de estructura sea una crisis de legitimidad que sólo se resolvería de algún modo, como señala el propio García-Pelayo (aunque refiriéndose él más bien a una crisis funcional), mediante «una revaloración del Estado, no tanto como agente de grupos cuanto como organización verdaderamente representativa de la sociedad nacional. Después de todo, siempre las grandes crisis históricas han sido la condición para el fortalecimiento del Estado» (pág. 183).

Pero el Estado, además de «indispensable» puede ser entendido también como forma política «deseable», en cuanto que solamente él (como

Estado social) proporcionaría a los ciudadanos los medios materiales para el ejercicio real de la libertad. De ahí la importancia, para la teoría del Estado social, de las ideas de Berstein, Kautsky, Cunow o Renner. El Estado social se diferenciaría cualitativamente del Estado liberal no sólo por negar la separación entre Estado y sociedad, sino por postular un concepto de libertad radicalmente distinto del sustentado por el liberalismo. La libertad frente al Estado, de algún modo expresada en el pensamiento de Locke, claramente en el de los fisiócratas y sobre todo en Spencer, y su correlativo predicado de la neutralidad estatal, no tiene nada que ver con la idea de que únicamente en el Estado es posible la libertad, cuyos antecedentes se encuentran en la *polis* griega, se magnifican en Rousseau y alcanzan su expresión más rotunda en la obra de Hegel, donde están las fuentes precisamente de la social-democracia.

De todos modos, la concepción del Estado social es bastante compleja. Tan compleja (y no es paradoja) como las realidades que los dos términos de la denominación evocan. Pero si el Estado, en cuanto realidad, necesita reducir las complejidades de la realidad, el Estado social, en cuanto teoría, también precisa reducir las complejidades de su conceptualización. Quizá una vía adecuada para ello sería plantear el problema en los mismos términos en que sagazmente lo hizo J. Stuart Mill, cuando en 1840 criticó el libro de Tocqueville *La democracia en América*: «Tocqueville then, has, at least apparently, confounded the effects of Democracy with the effects of Civilization. He has bound up in one abstract idea the whole of tendencies of modern commercial society, and given them one name — Democracy.» Ese sigue siendo hoy efectivamente el nudo de la polémica: ¿Es el Estado social la realización de la democracia o sólo la expresión de una determinada fase de desarrollo de la sociedad capitalista que se corresponde con el llamado *Spätkapitalismus*?

García-Pelayo se niega expresamente a entrar en esa «compleja» cuestión, pero al menos reduce la complejidad, por un lado también de modo expreso, cuando explica, citando a H. P. Ipsen, que el «Estado social significa la disposición y la responsabilidad, la atribución y la competencia del Estado para la estructuración del orden social», y continúa diciendo: «Los límites de esa capacidad de estructuración del orden social son, sin embargo, discutibles y, en resumen, pueden manifestarse en las siguientes posiciones: 1) El Estado social tiene como función asegurar los fundamentos básicos del *statu quo* económico y social adaptándolo a las exigencias del tiempo actual y excluyendo plenamente los disturbios para su buen funcionamiento, de modo que en esencia esté destinado a garantizar el sistema de intereses de la sociedad actual, es decir, de la sociedad neocapitalista;

2) el Estado social significa una corrección no superficial, sino de fondo; no factorial (parcial), sino sistemática (total) del *statu quo*, cuyo efecto acumulativo conduce a una estructura y estratificación sociales nuevas y concretamente hacia un socialismo democrático» (pág. 23).

Por otro lado, el autor es igualmente explícito cuando afirma que el Estado social es un Estado democrático de Derecho, o cuando señala como características de ese Estado social, además de la democracia política, la democracia económica y la democracia social, y si a ello unimos el que implícitamente reconozca a las doctrinas de la social-democracia clásica el mérito de haber iniciado la construcción de la idea del Estado social, nos atreveríamos a opinar que su concepto de Estado social está más cerca de lo definido anteriormente por él en el punto dos que de lo descrito en el punto uno.

Quizá el libro debería haber dedicado un poco más de espacio a los partidos, ya que el Estado social es, por excelencia, un Estado de partidos y la hipótesis sostenida por el autor («a medida que se acentúe la burocratización del Estado disminuirá el influjo de los partidos para acrecerse el de las organizaciones de intereses» (pág. 121) es, cuanto menos, de muy lejana verificación. Son los partidos los causantes de la transformación de determinadas estructuras y funciones del Estado, especialmente en lo que toca al Parlamento, ya que, como él mismo muy bien señala (pág. 59), «cuando la mayoría del Parlamento y el Gobierno pertenecen al mismo partido o coalición de partidos, nos encontramos con que la 'independencia' entre ambos órganos queda fuertemente relativizada por su común articulación a un solo centro que orienta tanto la acción del Gobierno como la del Parlamento». Como una de las soluciones frente a la pérdida por esa circunstancia de la eficacia del control político (baste señalar, como el profesor Von Beyme lo hizo en el reciente Congreso de Derecho Constitucional y Ciencia Política celebrado en Zaragoza, que de las 159 crisis ministeriales habidas en la Europa occidental desde 1947 a 1977 sólo 18 se debieron a una derrota del Gobierno en el Parlamento) García-Pelayo apunta (pág. 61) la necesidad de realzar el poder de la judicatura. Es decir, y con otras palabras, de juridificar al máximo el control, con lo que se conseguiría, a nuestro juicio, que la limitación del poder no fuera sólo una limitación por la mayoría, sino incluso una limitación de la propia mayoría.

Muchas y muy interesantes son las cuestiones que en este libro se plantean, cuyo tratamiento aquí excedería del espacio, normalmente reducido, de una recensión. De todos modos una aunque muy breve disgresión sobre nuestro país (tema no tratado, pero al que inevitablemente el libro conduce, cuando el lector es español y además español interesado en el estudio de

la política nacional) sí que parece necesaria. Nos encontramos en las puertas del Estado social, el cual es abogado incluso por el proyecto de Constitución, y habría que pensar en los posibles obstáculos que a su implantación pudieran oponerse, pues como es obvio sólo el conocimiento de los problemas abre la vía para su solución. Además de nuestro escaso nivel de desarrollo social y económico en comparación con los países de capitalismo tardío, existen dos graves defectos que mientras no desaparezcan harán difícil que sea una realidad lo que el artículo 1.º del proyecto constitucional proclama, defectos que residen: uno, en el propio aparato del Estado, y otro, en nuestra sociedad. El Estado social, como organización potente y altamente compleja, precisa de una burocracia perfectamente racionalizada, cosa que por desgracia no se da en nuestro país. Pero al mismo tiempo el Estado social ha de reducir inevitablemente las complejidades si quiere funcionar, y entre otros modos esto se logra haciendo que determinadas cuestiones sea la propia sociedad quien las resuelva, eximiendo así al Estado de esa carga; y nuestra sociedad, también desgraciadamente, no está acostumbrada a distinguir entre el interés social y el interés del Estado, requisito indispensable para que no tengan que «estatalizarse» todas o casi todas las contiendas sociales. Por todo ello el Estado social quizá en España pudiera parecer utópico. Somos un país donde la falta de cultura cívica se ha traducido siempre en una especie de endiosamiento del Estado, entidad a la que todos piden (por descontado en actitud de súplica), a la que se ofrecen vidas como supremo acto de sagrada entrega, a la que se considera como el paraíso de la perfecta gracia laboral. Tenemos un Estado cuyos más altos cargos han sido ocupados, casi sin excepción, o por caciques (que confunden el interés social con sus propios intereses) o por funcionarios (que confunden el interés social con el interés del Estado). De todos modos cabría decir que en cuanto esta nueva forma de entender la política, y por lo mismo el poder, es necesaria, podría perfectamente dejar de ser utópica para pasar a ser posible.

Por último, habría que preguntarse sobre la eficacia de la teoría funcionalista para el estudio del Estado. Además del carácter «tautológico» de muchos de sus análisis, ya señalado por Hempel, y que lleva, a veces, a considerar como teoría lo que pudiera no ser más que un mero «verbalismo» consistente en denominar con otras palabras lo que antes se conocía con otro nombre, el mayor riesgo en el que parecen incurrir las teorías del *political system* es el de su incapacidad para delimitar los fenómenos políticos, que es paradójicamente la pretensión de dichas teorías. La primera crítica es menos importante en cuanto que al menos el mero verbalismo (y no creemos que el funcionalismo se quede sólo en ello) facilita mayores

instrumentos de análisis desde el punto de vista conceptual. Más grave parece, en cambio, la segunda, como lo evidencia que el propio García-Pelayo, excelente conocedor de esas teorías, se refiera en más de una ocasión indistintamente al Estado, al sistema político o al sistema estatal.

En fin, y precisamente por ser además de riguroso y documentado, también polémico, especialmente desde el punto de vista epistemológico, el libro que comentados es, sin lugar a dudas, un trabajo espléndido. Si al comienzo hemos dicho que en esta civilización de lo efímero quizá lo menos efímero sea el Estado, habría que añadir que por ello quizá también lo menos efímero sean teorías del Estado como la realizada ejemplarmente por García-Pelayo.

*Manuel Aragón*

JOSÉ VARELA ORTEGA: *Los amigos políticos* (Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración [1875-1900]). Alianza Editorial, Madrid, 1977.

Para los que estamos por una razón u otra inmersos en las miserias del trabajo en ciencias sociales en nuestro país, cortos de tiempo, de medios, de apoyos institucionales, el tropezar con un libro de Historia política contemporánea como *Los amigos políticos* es a un tiempo estimulante y desalentador.

El desaliento viene de la inevitable constatación del abismo que separa las condiciones de trabajo dentro y fuera de nuestras fronteras.

Pero la lectura es sobre todo estimulante, porque siempre lo es encontrarse con un trabajo bien hecho, con un buen producto de artesanía intelectual, donde el buen oficio y la paciencia afloran tanto o más que en el texto, en el aparato de notas que sostiene casi cada una de las observaciones contenidas en aquél. La decisión de Varela Ortega de trabajar fundamentalmente a base de fuentes primarias, y muy particularmente con la prensa periódica de la época, convierte sus referencias en un eco constante y directo que nos llega de los protagonistas de la Historia.

Está claro que ello ha sido posible gracias a una técnica, a una disciplina de trabajo (expresiones preferibles en este orden de cosas a la siempre más ampulosa de metodología) producto de una esmerada escuela.

Podrá discutirse si esa escuela le viene de Oxford, donde ejerce la docencia, o de Madrid, porque parece que ambos mundos universitarios cuentan al autor, a efectos de ayudas, becas y relaciones, entre sus miembros distinguidos, aunque yo me atrevería a decir que hay en su prosa informal, aguda y con un dejo de ironía, y en la abundancia y la propiedad con que

usa del detalle significativo como elemento de explicación y no de ilustración, mucho de la mejor tradición historiográfica anglosajona.

Con esta excelente panoplia de armas intelectuales Varela Ortega ha escrito, con el cariño esperable en alguien que se presenta a sí mismo como descendiente de moretistas y unionistas, de la Restauración. De una Restauración un poco *sui géneris*, amable, desdramatizada. De la que han desaparecido los perfiles sombríos, las aristas sangrientas o desagradables. No podremos encontrar en él, a pesar de que su crónica llega hasta el fin de la Regencia y recoge el momento del Desastre, el pesimismo que invadió a tantos españoles en la última década del siglo pasado.

Realmente no es la distancia justificación suficiente para omitir la gravedad de tantos problemas contemporáneos que tienen allí sus orígenes. Pero uno, cansado de tanta crítica reaccionaria a la época de nuestros abuelos y bisabuelos, se siente tentado por un momento a compartir esa benevolencia con que Varela Ortega mira hacia el penúltimo episodio de nuestra tradición liberal.

Los sagrados deberes de la crítica y un elemental deseo de justicia nos obligan, sin embargo, a advertir del explicable pecado de este liberal: el último cuarto del siglo pasado no fue tan deleznable como nos lo han pintado sus detractores, pero junto al rosa con que lo embellece Varela Ortega hay que echarle algunas manchas de rojo y de negro si no nos mienten no ya los historiadores, sino nuestro Valle, nuestro Galdós...

Hay que advertir que esa toma de partido que hace Varela Ortega no es, sin embargo, partidista: su simpatía abarca al período y al sistema en su conjunto. Sus exculpaciones alcanzan desde Cánovas a los republicanos y, por supuesto, a los liberales (pero ante todo a Cánovas). No hay villanos en la historia que Varela Ortega ha compuesto en los archivos de Madrid, del Chateau de Vincennes, del Foreign Office, sólo hay pequeñas villanías disculpables.

Y no los hay, si se me permite la licencia verbal, en otro sentido aún: la historia de las clases trabajadoras queda fuera de consideración. Varela Ortega sólo trata, con el argumento de que el desarrollo del movimiento obrero corresponde al período siguiente, de personas educadas y de orden. Brevemente: es una historia que se escribe desde la perspectiva de la burguesía y que se refiere a ella y sólo a ella.

Los cinco primeros capítulos están elaborados con un enfoque parecido al de esos temas cinematográficos que nos destacan a uno o unos pocos objetos o personajes entre un conjunto que queda difuminado tras de ellos. Y así, en una sucesión cronológica que se adapta bien a la secuencia de las realidades políticas dominantes en la primera mitad de la Restauración,

nos habla en primer lugar de la gestación y consolidación del Partido Liberal-conservador (Canovista) como partido de Gobierno de la derecha española en el recién inaugurado período histórico (1875-1881), destacando, con un fino sentido de lo que hay de indeterminación en la crisis histórica, cómo esa alternativa no se impuso sin vencer la netamente reaccionaria de los moderados históricos, de cuyos planteamientos algunos de los generales inicialmente pronunciados a raíz de lo de Sagunto parecieron estar por un momento peligrosamente cercanos.

El segundo capítulo está destinado a explicar cómo, cuándo y con qué heterogéneos materiales (los centralistas de Alonso Martínez, incluso algunos miembros del viejo Partido Moderado) se construyó la «alternativa de poder» que encabezaba el antiguo revolucionario *malgré soi* don Práxedes Mateo Sagasta.

Casi cien páginas (los capítulos 3 y 4) se centran en explicar la importante polémica del proteccionismo que debe sin duda considerarse como uno de los giros decisivos no sólo para la historia de la Restauración, sino para la historia española contemporáneo en su conjunto.

Finalmente, como decíamos, el capítulo 5 recoge la crisis del Desastre y el movimiento regeneracionista.

Los capítulos 6 y 7 abandonan el terreno de la crónica y nos ofrecen una aproximación a la institución que los críticos del período han terminado por proponernos como símbolo: el caciquismo.

Teniendo en cuenta la ya abundante bibliografía existente sobre ese momento de la vida española ¿qué aporta de nuevo el libro de Varela? Yo diría que en los cinco primeros capítulos debe apuntarse en su haber el superior grado de información con que nos permite conocer los entresijos del juego político en el interior de cada uno de los partidos del turno (repletos de facciones, de cabecillas; un mundo mucho menos estable del que otras versiones nos han acostumbrado a contemplar), así como el mecanismo de la confianza regia y su lógica interna en un sistema en el que se prescindía por definición de ese supremo orientador de los cambios políticos que es el sufragio.

En lo que se refiere al caciquismo es particularmente importante no sólo la explicación sistemática de sus mecanismos (capítulo 7) o su interpretación en términos de antropología política, como la articulación de una sociedad predominantemente rural a unos cauces políticos procedentes de la vida urbana (véase págs. 355 y 356); continuando así una línea explicativa iniciada por Ramón y Cajal y Maeztu. Tiene interés también el esfuerzo de Varela por desvanecer la visión sombría que de los regeneracionistas pasó a las corrientes fascistas o autoritarias de los años treinta y, en defini-

tiva, sirvió luego para justificar el amplio género de atropellos y crueldades políticas que los españoles hemos tenido ocasión de conocer. Frente a las barbaridades políticas del franquismo, las picardías electorales de la Regencia y del reinado de Alfonso XII (aun falseando conscientemente las teóricas bases liberales y democráticas del sistema), así como los trucos de la lucha política, parecen jugarretas infantiles, trucos de comedia.

No ha valorado, en cambio, y menos criticado, lo que el sistema caciquil debía al consciente propósito canovista de anegar por medios legales e ilegales, con el recurso a las masas rurales ignorantes y atrasadas, la opinión más sensibilizada y progresista de las ciudades. Desde el trato desigual que la ley electoral concedió a unos y a otros, hasta la implantación del sufragio universal por los liberales en 1890, al estudiado mecanismo de los distritos y las circunscripciones, todo el falseado sistema electoral estaba orientado a reducir y desanimar al sector de opinión que podía ser una amenaza para la Monarquía.

Pero con esto entramos en el apartado de las nada desdeñables carencias del libro.

El propósito exculpatório que le anima y la óptica social desde la que escribe han conducido al autor a una clara opción, que esta vez sí podemos llamar metodológica, que le lleva a rechazar cualquier interpretación de los fenómenos institucionales, políticos e ideológicos del período, que trate de explicarlos por su relación con las necesidades de los diferentes sectores y capas de la sociedad española de la Restauración. En otras palabras, hay un ostensible rechazo a cualquier búsqueda de las raíces de los fenómenos en las fuerzas sociales en presencia, pretendiendo a cambio que sólo una explicación inmanente tiene validez.

Por poner sólo unos pocos ejemplos importantes diremos que Varela niega que las líneas de la polémica proteccionistas-librecambistas hayan «quedado cortadas a lo largo de líneas sociales» (págs. 55 y 208) o que el sistema caciquil, y en conjunto el sistema político de la Restauración, haya que atribuirlo a los intereses de dominio de una «oligarquía terrateniente-financiera todopoderosa» (pág. 364) o que «los políticos españoles (de la época) fueran dependientes de intereses económicos colectivos (página 438). Algunas de las frases entrecomilladas y la lectura del conjunto de la obra proporcionan la impresión de que Varela Ortega se ha planteado el problema de las relaciones entre las instituciones e ideologías políticas y sus raíces socioeconómicas en unos términos en que no podía darle solución. Así, basa su negativa en aceptar la calificación de oligárquico para el régimen de la Restauración (y el peso decisivo de los terratenientes y de la gran burguesía) en base al elevado número de letrados y periodistas

que había entre la clase política (págs. 55 y 364). Aparte de los datos recogidos por Tuñón de Lara sobre las vinculaciones de las grandes figuras de la Restauración con el mundo de los negocios y de los propietarios agrícolas (véase los *Estudios sobre el siglo XIX*, págs. 55 y 155) cualquier poulanzista, con el marxismo indigestado a base de fórmulas escolásticas, podría haberle explicado que nadie ha buscado nunca una «relación simple de causa a efecto entre la base social y económica de la clase política... y la fuente del poder político» (*Los amigos políticos*, pág. 364).

Privado, pues, voluntariamente de este recurso interpretativo, la lectura de *Los amigos políticos* proporciona un mejor conocimiento de la lógica «interna» de los mecanismos políticos del sistema y sus instituciones básicas: la función de la Corona, los partidos de turno, el caciquismo. (Y aun así elementos tan trascendentales como la evolución del papel del Ejército o la progresiva importancia que adquiere la Iglesia para las clases dominantes como elemento de legitimación de poder y del orden social se le han escapado por completo.) Pero el libro nos va a dejar ayunos de muchas de las cosas que más nos importan, incluso para el conocimiento de los avatares futuros de aquel régimen y en particular de las luchas sociales que, incluso en el periodo que él ha elegido, conjuraron cada vez más un horizonte sombrío para el régimen.

Es el precio que la obra de un brillante historiador, liberal y conservador, ha tenido que pagar por su «ideológica» negativa a tratar con el decisivo, pero antipático mundo de las relaciones sociales donde se engendran el poder económico, social y político. Creo que esa opción o ese prejuicio ideológico nos ha privado a los lectores igualmente de la interesante confrontación de las tesis de Varela Ortega con otras corrientes historiográficas españolas que, en cambio, sí vienen llamando la atención sobre la significación de aquellos factores socioeconómicos: la inclusión de Tuñón de Lara o de Vicens Vives entre la bibliografía consultada, ni hace olvidar las importantes ausencias de M. Artola (*Programas y partidos políticos*, dos tomos, Aguilar, 1974-75) o de Martínez Cuadrado (*Elecciones y partidos políticos*, dos tomos, Taurus, Madrid, 1968), o de las ricas aportaciones de los historiadores económicos (para la polémica proteccionismo-libre cambio) o de los valiosos estudios sobre el regeneracionismo y el Desastre (Tierno, Cheyne, Fernández Clemente, etc.), ni parecen haber incitado al autor a argumentar con algo más de solidez su instintiva desconfianza a los esquemas interpretativos que desde Marx han inspirado e inspiran a importantes corrientes de historiadores y estudiosos de la política.

Mario Trinidad

JOSÉ RAMÓN MONTERO: *La CEDA. El catolicismo social y político en la II República* (dos vols.). Ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid, 1977.

A cualquiera que haya ojeado la obra del profesor Montero no le resultará original la afirmación de que es imposible hacer en el corto espacio de estas líneas siquiera el resumen de algo que ocupa dos gruesos tomos en los que no hay nada de sobra y sí mucho de serio estudio científico y de meditación sobre nuestro casi inmediato pasado.

Lo primero que merece la pena ser puesto de relieve es que el estudio sobre la CEDA del profesor Montero es el resultado de una tesis doctoral. Como tal, podría esperarse el encontrarnos ante un trabajo apresurado, poco o nada revisado, y que se entregaba a la imprenta en el deseo de tener una publicación que sirviese de aval ante unas eventuales y cercanas oposiciones.

Muy al contrario, la obra del profesor Montero es el resultado óptimo de la aplicación de una metodología dialéctica a una serie de supuestos históricos acaecidos en el período que va de 1931 a 1936 y aún no hilvanados por la historiografía. De ella se deriva que el trabajo realizado por el autor sea doble: en primer lugar, la reconstrucción histórica de un fenómeno tan complejo como los orígenes y la plasmación de la derecha católica en la II República española y, en segundo término, su estudio científico, de manera que se pusieran de manifiesto los intereses reales que la ideología católica encubría bajo sus manifestaciones explícitas. De este modo la relación dialéctica entre la teoría y la práctica de la derecha católica en el período estudiado se revela como una forma de investigación de la Historia que contrasta con otras que sobre el mismo fenómeno se han intentado y que lo único que pretendían era construir ficticiamente el pasado a la medida del presente.

La «llegada» de la II República el 14 de abril de 1931 sorprende, en primer lugar, a sus propios protagonistas: los grupos políticos encuadrados en el llamado Pacto de San Sebastián. La sorpresa no es menor para las derechas, que en fechas tan cercanas al evento como el 11 de abril publicaban en el editorial de *El Debate* lo siguiente:

Estamos convencidos de que la jornada de mañana domingo será brillantísima para los monárquicos. Ha penetrado en la mente de todos la importancia de estas elecciones. No se trata solamente de elegir nuevos administradores municipales, sino de ganar una batalla por el orden y la paz social, que en los actuales momentos aparecen

vinculados a la Monarquía. Y para ésta el espectáculo que ofrece Madrid y toda España en estos momentos no puede ser más confortador (1).

Con estas afirmaciones, a nadie sorprende que la derecha española, que lo fio todo a la supervivencia de la Monarquía, caída ésta se encontrará en un estado de total desorganización y en franca inferioridad respecto de las fuerzas políticas que, de una manera u otra, contribuyeron a la caída de la Monarquía; hecho que tendría su plasmación en los resultados de las elecciones a Cortes constituyentes de 1931.

De todos modos la reacción de la derecha a la llegada de la República no se hace esperar: el mismo día 14 de abril Angel Herrera reúne al Consejo de redacción de *El Debate* para arbitrar los medios indispensables de defensa y organización frente a la República. En este sentido, Angel Herrera «aparecía como el representante más neto (aunque subordinado) de un mayoritario sector de la jerarquía clesiástica española, avalada por medio del nuncio en la Secretaría de Estado Vaticana; al apoyar éstos los atinados intentos institucionalmente defensivos de Herrera, le proporcionaban una prioritaria legitimación, de la que carecían (aunque no le faltaran de modo absoluto) otros directores de la opinión derechista en España. En otras palabras, se entrelazaban en Angel Herrera una serie (por el momento) convergente de lineamientos defensivos de las derechas y de la Iglesia que le hacían especialmente apto para la tarea que se proponía realizar» (2).

De estas reuniones iniciales y contando con el masivo apoyo de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas, de la que Herrera era presidente, la derecha iba a crear en breve plazo el marco organizativo necesario para desarrollar frente a la República su estrategia: el primer ensayo será la constitución de Acción Nacional como grupo de coalición de base que más tarde se transformará en Acción Popular y, finalmente, de la federación de las distintas agrupaciones regionales surgirá la CEDA.

Descartado el resto de los grupos derechistas y antirrepublicanos, tales como monárquicos, tradicionalistas, y las incipientes organizaciones parafascistas de la época, la CEDA se constituye como el partido hegemónico dentro de las derechas católicas, fuertemente jerarquizado y unido en torno

---

(1) MIGUEL MAURA: *Así cayó Alfonso XIII*, (5.ª ed.), Ediciones Ariel, Barcelona, 1968, pág. 144.

(2) JOSÉ R. MONTERO: *La CEDA*, vol. 1, pág. 98.

a un líder indiscutible y con frecuencia presentado con acentos mesiánicos: Gil Robles.

El hecho de que la CEDA se constituya como partido esencialmente católico y defensor de los intereses del bloque de clases dominantes que habían perdido su instrumento político de dominación, unido a que la República era concebida por ellos como algo hostil, produce el que las derechas se planteen su actividad política como inmersa en la secular lucha entre el bien y el mal. En el lado del bien se encontrarán los valores tradicionales simbolizados por el orden en lo social y los derechos de la Iglesia en lo religioso; en el lado del mal se alinearán sin distingos todos los enemigos: socialistas, comunistas, anarquistas y ateos, y los valores disolventes que, a su juicio, conducen a la patria y la civilización cristiana al abismo.

En torno a estas sencillas premisas y teniendo como acicate el progresivo auge de los partidos y sindicatos obreros que en la II República iban demostrando hasta qué punto el país necesitaba profundas reformas estructurales, el programa de la CEDA será el resultado de la unión de una serie de presupuestos ideológicos cuyo denominador común será la concepción del orden burgués como algo «natural» y la doctrina de la Iglesia como sustentadora, en última instancia, de ese orden. De este modo la identificación de la Iglesia con los intereses que la CEDA defiende aparece como algo diáfano.

En este orden de cosas, la exigencia de clases sociales aparece como «conforme a la naturaleza. Nace de las desigualdades de los hombres. Nace también de la virtud y del trabajo. Es una necesidad social» (3). Del mismo modo que se consagra la existencia de clases, se consagra el derecho de propiedad, como muy bien explicará Giménez Fernández «el origen del derecho de propiedad se basa en la ley eterna. El hombre es como es y las cosas son como son porque así las ha hecho Dios. El origen de la propiedad —obra de Dios— es el fundamento de su derecho» (4).

La dialéctica clases sociales-derecho de propiedad, que tenía a la sazón trágica repercusión en todos los ámbitos de la vida española, pero que resultaba especialmente virulenta en Andalucía, nunca encontró en la derecha católica española otras soluciones que no fueran las ambiguas del «bien común» y de la «función social de la propiedad», sin mayores concreciones. La solución de la «cuestión social», a sus ojos, no estaba en una serie de reformas estructurales, sino en la ampliación del número de

---

(3) ANGEL HERRERA: *Obras selectas*, págs. 464-65, en JOSÉ R. MONTERO: *La CEDA*, vol. II, pág. 145.

(4) JOSÉ R. MONTERO: *La CEDA*, vol. II, pág. 145.

propietarios por un lado y en la interiorización de la doctrina social católica por parte de patronos y obreros por el otro, de manera que se llegara a una especie de simbiosis óptima entre las reivindicaciones obreras y la actitud caritativa de los patronos, cuyo resultado sería la sumisión de la masa obrera al sistema que la explotaba, sin prestar oídos a los cantos de sirena que le llegaban de los sindicatos que propugnaban la lucha de clases como método de cambio. En este sentido, las formulaciones de la derecha católica no podían ser más explícitas: «Cuando el amo es bueno, da trabajo y lo paga y además cuida de sus hombres y los ayuda y los guía; en una palabra, cuando el amo hace honor a su condición, cumple con sus deberes. Donde hay un amo de verdad, esto es, un propietario cristiano, allí los mozos, los gañanes, los segadores, no se sienten nunca solos y sin amparo; y llegados los tiempos duros, junto a la casa del amo se encuentra siempre cobijo» (5).

Con estos planteamientos ideológicos como base del programa de la CEDA resulta plenamente coherente su actuación a lo largo de los cinco años republicanos.

El primer dilema que la derecha católica se plantea el año 1931 es la aceptación o no de una República que se anunciaba laica y se presumía reformadora. En este sentido el editorial de *El Debate* del 15 de abril recoge la doctrina católica de la accidentalidad de las formas de gobierno y la negativa católica a tomar partido a favor o en contra de la República, recientemente constituida como Gobierno «de hecho»; esta postura, a primera vista incoherente con la trayectoria política del periódico y los intereses que representaba, se ve matizada el 23 de abril con una declaración de principios e intenciones que deja las cosas mucho más claras: «Nosotros, pensando en España, creemos sinceramente en la superioridad histórica de la forma de gobierno monárquica sobre la republicana. Pero al descender hoy al terreno político la realidad nos presenta: primero, un peligro grave que amenaza a la Iglesia; en seguida, una seria amenaza, aunque no inminente, a la patria, al orden, a la familia, a la propiedad... Y decimos: salvemos lo que es fundamental y unámonos electoralmente para acudir en su defensa... La cuestión de la forma de gobierno queda, pues, en suspenso para nosotros. No tenemos otra norma que el bien común, el interés de España» (6).

Lo que la derecha católica llamó «bien común» e «interés de España» se puso en seguida de manifiesto a lo largo de sus actuaciones políticas

---

(5) *El Debate*, 10-VII-37, en JOSÉ R. MONTERO: *La CEDA*, vol. II, pág. 148.

(6) JOSÉ R. MONTERO: *La CEDA*, vol. II, pág. 55.

y parlamentarias: cuando la CEDA estuvo en la oposición la característica de su actuación parlamentaria fue la obstrucción sistemática contra todo proyecto de ley que de alguna manera afectase a los intereses del bloque dominante, así sucedió con la Constitución, la ley de Reforma Agraria, etc.; cuando estuvo en el poder puso su empeño en deshacer e inutilizar toda la obra de las anteriores Cortes, siguiendo sin duda la consigna de *El Debate*, que pedía «un poco de contrarrevolución diaria»; claro está que al tiempo que esto sucedía la CEDA reafirmaba su voluntad reformadora en lo social y su característica de ser un partido que utilizaba una vía media alejada de los extremos capitalista y socialista. Respecto de lo primero no hay que insistir en lo que en realidad reformó, y en cuanto a lo segundo, baste decir que los componentes ideológicos que la animaban hacían totalmente inoperante su pretendida «tercera vía», condenada de antemano al colaboracionismo clasista, cuestión puesta sobradamente de manifiesto en sus discursos por un lado y en el fin que tuvo la ley de Yunteros por el otro.

Finalmente, habría que añadir que la CEDA, en cuanto partido, funciona en tanto en cuanto sirve a los intereses dominantes. La crisis política que conduce a las elecciones del Frente Popular y la propaganda y actuación de la CEDA en estas elecciones ponen de manifiesto el grado de crispación de las derechas católicas y la salida que han buscado a la crisis republicana. El partido se ve desbordado por su ala derecha fascitizante —las JAP— y las declaraciones de Gil Robles no dejan lugar a dudas del destino que esperaba a la República si la CEDA resultaba victoriosa. No sucede así y el bloque dominante que en la República se agrupó en torno a la CEDA abandona su instrumento político de encuadramiento buscando y consiguiendo que el ejército fuera, una vez más, el que en última instancia los salvara como clase.

*José Angel Tello*

PEDRO DE VEGA (Edición a cargo del profesor...): *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, 446 págs.

Dos rasgos, al menos, subrayan la originalidad de esta obra colectiva que engarza y prologa Pedro de Vega: en primer lugar, el hecho de constituir uno de los primeros trabajos publicados en nuestro país sobre el tema de los partidos políticos en general; en segundo, el hecho de ser producto de un esfuerzo colectivo en un país como el nuestro tan poco propicio a este tipo de trabajos.

El origen de los trabajos se encuentra en la celebración en Salamanca, pocas semanas antes de las elecciones del 15 de junio, de un simposio sobre «Constitucionalización de los partidos políticos», acontecimiento cuya oportunidad, dada la actitud aún dubitativa ante estas organizaciones, no podía ser más conveniente.

Sus convocantes: el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y la Fundación Friedrich Ebert de la República Federal Alemana, acogidos ambos bajo la cátedra de Derecho Político de la Universidad salmantina.

A lo largo del libro se recogen las intervenciones de veintinueve profesores, pertenecientes a doce Universidades y tres Colegios Universitarios españoles. Tan sólo una de las ponencias procede de un centro extranjero, la del profesor H. P. Schneider de la Universidad Técnica de Hannover.

El recopilador ha encuadrado las diversas aportaciones, para su mejor comprensión, en tres grandes apartados de extensión similar: la primera reúne los trabajos que desarrollan el papel de los partidos políticos en el mundo moderno; la segunda, que se dedica a los análisis históricos, así como al hecho autonómico, recoge los que se circunscriben al marco geográfico de nuestro país, en tanto que la tercera se reserva para aquéllos que se refieren concretamente al tratamiento constitucional de estas organizaciones.

En líneas generales, los diversos temas encajan en el epígrafe de su inscripción, si bien se observa una extraordinaria preocupación generalizada por la evolución coyuntural tan trascendente por la que atraviesa nuestro país. Esta encomiable atracción que se manifiesta en casi todos los trabajos desborda, por otro lado, el límite de ubicación de los mismos. Alguno de ellos, concretamente el del profesor Jiménez Campo, por su especial dedicación, pese al título, a la organización que creara el doctor Albiñana, creemos que debería haber sido incluido en el apartado segundo.

En definitiva, y en palabras del profesor Pedro de Vega, «... se trata de una obra que, aunque elaborada por profesionales del Derecho político, no deja de responder por ello a las incitaciones de una situación social muy concreta».

El trabajo introductorio, debido al catedrático antes citado, por la claridad de su exposición, su sistematización y su destacado esfuerzo de síntesis, facilita ampliamente la comprensión global de la obra. En el reducido espacio de veinte apretadas páginas su autor ha sabido integrar en una coherente exposición lo más esencial de las partes, salvando su evidente heterogeneidad.

Muestra, en un principio, cómo a medida que se profundiza en las diversas vertientes que ofrecen estos entes políticos, los viejos análisis de

autores como Hatschek, D. Hume y Michels han saltado por los aires. Partiendo de la exposición pormenorizada de las cuatro fases, delimitadas por Triepel, de las relaciones partidos-Estado —hostilidad, ignorancia, legalización e incorporación—, describe su accidentado tránsito en nuestro país y se detiene en el análisis de las críticas tradicionales hacia estos organismos de insustituible presencia en el mundo democrático.

En clara coincidencia con alguna de las manifestaciones recogidas más adelante por el profesor Garrorena Morales, admite la necesidad permanente de la crítica correctora, si bien no se le oculta que tras los ataques a los partidos políticos se enmascaran en la mayoría de los casos actitudes francamente hostiles hacia el proceso democrático naciente.

El trabajo del profesor Lojendio aborda el actualísimo tema de la constitucionalización de los partidos. Así, describe la notable influencia que han alcanzado estos organismos, una vez superada la fase de indiferencia estatal, a la hora de determinar la política nacional desde su destacada inserción constitucional.

El profesor Lucas Verdú en su estudio profundiza con agudeza en este punto, destacando *a sensu contrario* lo que él denomina «la relativización constitucional a los partidos políticos». Con esta expresión resume su tesis original, según la cual la progresiva aceptación a nivel constitucional de los partidos, lejos de lograr su integración ha dado lugar a una «progresiva imposición de los partidos al ordenamiento constitucional».

Para el profesor Pedro de Vega junto a la constitucionalización, alcanzada tardíamente por los partidos progresistas venciendo tenaces resistencias, debe abordarse inseparablemente el proceso de constitucionalidad, es decir, el establecimiento de una serie de controles y figuras jurídicas que neutralizan las actitudes disfuncionales de los partidos políticos al tiempo que agilizan su operatividad en el logro de la consolidación democrática.

«Si la defensa de la democracia exige la defensa de los partidos —dice—, los partidos deben ser conscientes de que sin legalidad no hay tampoco democracia posible.»

La dualidad «representación-partidos políticos» es abordada en un notable análisis por el profesor Carlos de Cabo. En su estudio desmenuza los múltiples impedimentos elaborados por la burguesía con objeto de accidentalizar conscientemente el proceso de constitucionalización de los partidos políticos. Reserva esta denominación a las organizaciones creadas por las «clases dominadas», las cuales asumen permanentemente una labor política al reconstruir diariamente, frente a la actitud disolvente del Estado, su organización política de clase, en tanto que los partidos de la clase dominante,

al asumir conscientemente la defensa de suposiciones privilegiadas, merecen acertadamente el calificativo de «partidos de intereses».

Coincidiendo con el carácter crítico de estos planteamientos, García Cotarelo profundiza en la relación entre los partidos políticos y lo que él denomina «la crisis de legitimidad del capitalismo». Siguiendo a Habermas razona la crisis en las muestras evidentes de incapacidad que está dando el Estado capitalista para resolver con garantías las cada vez más alarmantes depresiones de nuestra economía.

Analizando el momento presente de nuestro país, expone la contradicción que se les plantea a determinados partidos políticos cuando al legitimar con su aceptación la organización política democrática, legitimen explícitamente el «orden económico capitalista».

Para Cotarelo, coincidiendo con los planteamientos actuales de las dos formaciones de izquierda más importantes del país, se trataría de consolidar la democracia al tiempo que se mantuviera la posibilidad, no menos legítima, de un posible tránsito hacia el socialismo. Para facilitar el mismo sugiere una serie de medidas globales y parciales, las cuales, a nuestro entender, pecan con arreglo a nuestras circunstancias de un cierto utopismo. La posible unificación del movimiento obrero es una atractiva meta que, sin embargo, ha sido rechazada por las fuerzas parlamentarias de izquierda como contraproducente a corto plazo. La idea de «supeditar la práctica político-institucional a la creación de nuevas formas de praxis política colectiva», si bien tiene un notable atractivo, producto de su aislada elaboración intelectual, parece desconocer el delicado proceso por el que atraviesa nuestra peculiar «vía a la democracia». En cuanto a la «aplicación del principio de autogestión en todos los órdenes», vale como muestra descalificadora la polvareda levantada por las organizaciones empresariales ante la ley de Relaciones Laborales en la empresa, la cual, pese a plantear leves medidas de reconocimiento sindical y control, ha provocado un rechazo casi unánime en nuestros sectores patronales.

Finalmente, sintiendo no extender estos comentarios a todos los trabajos incluidos en el libro, sólo unas palabras para las comunicaciones presentadas por Isidro Molas y Gumersindo Trujillo.

Ambas, como sus autores, insertas en la sempiterna acción democrática anticentralista, plantean la existencia de una problemática profunda de ámbito parcial, fruto de la cual es la legítima existencia de organizaciones políticas de nacionalidad y región.

Molas analiza las servidumbres de los partidos de «ámbito no estatal». Fruto de las mismas es su necesaria articulación con las fuerzas estatales de igual signo. El problema se plantea a la hora de especificar esta con-

xión que para el autor desborda el plano organizativo y estatutario para adentrarse en el campo de las actitudes ideológicas.

El profesor Trujillo, tras desarrollar «los peligros de una radicalización plurinacionalista», así como las indiscutibles ventajas políticas de las autonomías, se centra en las posibles dificultades con las que van a tropezar los partidos «de ámbito regional» inmersos en la nueva situación de previsible descentralización institucional. Paradójicamente el planteamiento del profesor Trujillo se circunscribe a una «previsible rivalidad» entre los partidos de ámbito nacional y regional. Para los primeros, sin especificar claramente el matiz ideológico de los mismos, reserva el autor, casi con exclusividad, unas previsibles actitudes que tiendan a «frenar desde su control de las instancias estatales las políticas que pretendan llevar a cabo aquellas nacionalidades y regiones en las que ellos no se encuentren en el poder».

A *sensu contrario* podría aducirse la actitud de partidos estatales que, precisamente desde su situación mayoritaria, están impulsando las preautonomías y con ello «las políticas» de los «partidos de ámbito regional». Como todas las decisiones políticas, las señaladas son opinables, lo cual no invalida el hecho de que diversas frases en las que se habla de «antagonismos difíciles» e incluso de la posibilidad de que se «ahoguen las espontaneidades partidistas locales», habrían merecido al menos ciertas matizaciones por parte del autor.

El libro, cuya diversidad es en cierto modo expresión de la riqueza de su contenido, es una nueva manifestación de las posibilidades que la nueva coyuntura brinda para el desarrollo de la Ciencia política en nuestro país.

Ninguna frase más apropiada para resumir lo positivo de esta recopilación que la recogida por Pedro de Vega en su introducción, cuando dice que «más que un libro de soluciones es un libro de problemas...», se trata de un libro esencialmente polémico en su estructura interna». Esa ha sido nuestra impresión.

*Enrique Moral Sandoval*