

LA ESTASIOLOGÍA EN ESPAÑA

I. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Los partidos políticos, en sentido estricto, son inseparables del Estado demoliberal, es decir, del gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo, porque tan pronto como se pretende aplicar rigurosamente el dogma de la soberanía nacional, decidir y legislar se reduce, en último término, a consultar a la opinión pública. Y ésta, rara vez unánime, se suele manifestar dividida en fracciones de electores y de representantes que luchan por prevalecer. Son los partidos. Estamos, pues, ante un tipo de asociación muy característico del siglo XIX. En las asambleas y aun en las sociedades antiguas hubo ciertamente facciones o partidos incoados; pero faltaban los supuestos constitucionales necesarios para su consolidación interna y para su arraigo social. Por eso, el estudio de los partidos políticos tiene poco más de un siglo de historia. La precoz madurez de la democracia norteamericana explica que su gran descubridor, Alexis de Tocqueville, sea el primero que en su inmortal *De la Démocratie en Amérique* (1835) consagra un capítulo descriptivo y crítico a los partidos (1). Pero la Estasiología, que es el nombre que acertadamente Duverger ha propuesto para la teoría general de los partidos políticos (2), no nace hasta mediados de siglo. En 1842, Federico Rohmer escribe en el *Beobachter aus der östlichen Schweiz* una serie de artículos en los que formula su tan citada clasificación psicológica de los partidos. Poco después su hermano Teodoro publica el volumen *Friedrich Rohmers Lehre von den politischen Parteien* (Zurich, 1844), luego reimpresso, con el que se inaugura la bibliografía específica del tema. El gran Federico Julio Stahl, que en su *Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung* (Heidelberg, 1837)

(1) ALEXIS DE TOCQUEVILLE: *De la Démocratie en Amérique*, París, 1951, vol. I, págs. 178 y sigs.

(2) Derivado del griego *stasis*, que significa secta o bando. (MAURICE DUVERGER: *Les partis politiques*, 2.^a ed. París, 1954, pág. 462.)

había dejado intacta la cuestión, la abordó con especial consideración de la circunstancia alemana en sus conferencias *Sobre la situación de los partidos en el Estado y en la Iglesia*, publicadas después de su muerte en 1861. Gaspar Bluntschli en su *Politik* (1876), que profusamente traducida sirvió de introducción a la ciencia del Estado durante más de un cuarto de siglo, desarrolló en un capítulo monográfico su teoría general de los partidos, más bien apologética, e interesante porque llevó a sus últimas consecuencias el criterio ordenador de Rohmer, es decir, el paralelismo entre el espíritu radical y la niñez, el liberal y la juventud, el conservador y la madurez, el absolutista y la ancianidad (3). La primera aportación italiana al tema fué la de Minghetti, jefe del partido conservador, titulada *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione* (Bologna, 1881), obra crítica y pesimista que tuvo repercusión en nuestro país (4). Importante y precursora, a pesar de ceñirse a los partidos políticos norteamericanos, es la obra de James Bryce, *The american commonwealth* (Londres, 1889) y la primera visión de conjunto es la de Lowell, *Governments and parties in continental Europe* (Boston, 1896). Pero hasta aquí, y si se exceptúa a los ignorados juristas españoles, la teoría general de los partidos atraviesa una fase embrionaria.

La estasiología moderna no nace hasta que los métodos sociológicos se imponen en la ciencia política. Ello coincide con la madurez del Estado demoliberal y con el comienzo de la crisis del sistema, lo que torna problemáticas sus instituciones. La nueva etapa se inaugura con el tratado justamente famoso de Ostrogorski: *La démocratie et l'organisation des partis politiques* (París, 2.^a ed., 1901), traducido en 1902 al inglés y al que siguió la gran monografía de Michels *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie* (2.^a ed., Leipzig, 1925), en la que se demostraba la congénita tendencia de los partidos a degenerar en oligarquías (5). Durante todo el primer tercio del siglo XX la bibliografía estasiológica va en increíble aumento y la *Encyclopedia of social Sciences* (6) recoge casi cuatro centenares de títulos a pesar de que se detiene en 1933. Pero la madurez de la nueva dis-

(3) La versión española de *El Derecho Público Universal* de BLUNTSCHLI se publicó en 4 volúmenes en Madrid en 1880. Una segunda edición revisada y resumida apareció en dos volúmenes en 1917. El último capítulo se titula «Los partidos políticos» (2.^a ed., vol. II, págs. 260-299).

(4) GUMERSINDO DE AZCÁRATE contribuyó a la difusión de esta obra con un artículo bastante extenso, luego recogido en su libro *Tratados de Política*, Madrid, 1883, páginas 57 a 91.

(5) De la importante obra de MICHELS hay versión inglesa (1915), dos veces reimpressa, hecha sobre el texto revisado de la traducción italiana.

(6) *Encyclopedia of social Sciences* (Nueva York, 1934), vol. XI, págs. 636 y sigs.

ciplina la marca la aparición del libro de Duverger: *Les partis politiques* (París, 1951), dos veces reimpresso, y ya traducido al inglés, al italiano y al español (México, 1958). A partir de esta obra, ciertamente fundamental, no han cesado de publicarse monografías y aun tratados estasiológicos, de los cuales, los tres más importantes y recientes son el colectivo dirigido por Neumann: *Modern Political Parties* (Chicago, 1956), el de Ranney y Kendall: *Democracy and the american party system* (New York, 1956) y el de los quince profesores que en representación de la ciencia jurídica alemana redactaron el informe *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens* (Frankfurt, 1957), al final del cual se publica una bibliografía estasiológica que, a pesar de reducirse casi exclusivamente a lo aparecido en los últimos veinte años, abarca más de dos centenares de títulos. Esto da una idea de la apasionante actualidad del tema. Sin embargo, en los inventarios bibliográficos citados y en las obras básicas a que se ha hecho referencia, los títulos en castellano brillan por su triste ausencia. ¿Quiere esto decir que no existe una estasiología española?

La moderna bibliografía estasiológica española es muy insatisfactoria. Ni siquiera se ha escrito la historia externa de nuestros partidos, lo cual quiere decir que carecemos de obras análogas a las de Siegfried: *Tableau des partis en France* (París, 1931); Bergsträsser: *Geschichte der politischen Parteien in Deutschland* (9.ª ed., München, 1935); Penniman: *American parties and elections* (5.ª ed., New York, 1952); Mckenzie: *British political parties* (New York, 1955), y Vinciguerra: *I partiti italiani dal 1848 al 1945* (Roma, 1956). Tampoco se han recopilado los estatutos o programas como lo han hecho Mommsen para Alemania: *Deutsche Parteiprogramme* (Munich, 1952-4), y D'Antonio y Negri para Italia: *Raccolta degli statuti dei partiti politici in Italia* (Milano, 1958). El curso de los partidos políticos españoles hay que rastrearlo a través de historias generales o de algún trabajo de carácter más proselitista que científico. A parte del fascículo precursor de Foz: *Partidos constitucionales de España* (Valencia, 1821), de los artículos de Balmes: *Origen, carácter y fuerza de los partidos políticos* (1844), y del libro del marqués de Miraflores: *Reseña histórico-crítica de la participación de los partidos en los sucesos políticos de España* (Madrid, 1863), amén de los múltiples trabajos de Borrego, las únicas visiones neutrales y de conjunto son el discurso de Federico Suárez: *Los partidos políticos españoles hasta 1868* (Santiago, 1951), y el de Paulino Pedret: *Los partidos políticos españoles desde la revolución de 1868 hasta 1900* (Santiago, 1951). Sin embargo, estos dos discursos son absolutamente insuficientes a causa de su brevedad, carácter vulgarizador y ausencia de aparato crítico. Útiles, aunque temáticamente restringidos son.

entre otros, los libros de Morato: *El partido socialista obrero* (Madrid, 1918) e *Historia de la sección española de la Internacional* (Madrid, 1928); el de Albornoz: *El partido republicano* (Madrid, 1918); el de Oyarzun: *Historia del Carlismo* (2.ª ed., Madrid, 1944), y el de Galindo: *Los partidos monárquicos bajo la Segunda República* (2.ª ed., Madrid, 1957). El de Esperabé: *Los partidos políticos en España* (Madrid, 1951), es una historia muy elemental de la política española entre 1868 y 1950. Desde el punto de vista estasiológico, este título constituye un fraude. Contamos, en cambio, con una visión del panorama extranjero en el libro de Moreno Recio: *Los partidos políticos europeos* (Madrid, 1918), interesante, a pesar de sus limitaciones metódicas y cronológicas.

Y, sin embargo, el tema sociológico no ha sido ajeno a los españoles. Hay unos cuantos hombres eminentes que se han hecho problema del partido político como realidad social y como institución jurídica. Son Andrés Borrego, Gumersindo de Azcárate, el Conde de Romanones, Joaquín Costa, Adolfo G. Posada y, ya en nuestro tiempo, Luis Legaz. El empeño de esta monografía, previa a la elaboración de una *Teoría de los partidos políticos* en que se ocupa el autor, consiste en estudiar con espíritu crítico la aportación, tan valiosa como mal conocida, de estos juristas españoles a la ciencia estasiológica.

II. EL EMPIRISMO DE ANDRÉS BORREGO

Cuando al filo de 1812 se va a decidir sobre el nuevo Estado, los parlamentarios y, con ellos, dirigentes y pueblo tienden a dividirse en liberales y serviles. Así se inicia el proceso de parcialización de la opinión pública española moderna. Pero una serie de circunstancias adversas dificulta el desarrollo de nuestros partidos. La más profunda es el bajo nivel cívico y cultural de las masas, la más epidérmica es la reacción absolutista de Fernando VII, que al reinstaurar el antiguo régimen en 1823 interrumpe temporalmente el proceso demoliberal, y la decisiva es la tendencia oligárquica y caciquil de los dirigentes. Lo cierto es que todavía a mediados del siglo XIX los partidos políticos son en España realidades inseguras e inestables. Y quizá haya que atribuir a esta deficiencia el hecho de que sea en nuestro país donde se empieza a considerar el partido como problema. El perplejo meditador que abre brecha es un inquieto hombre público y fértil escritor político que ahora empieza a ser sacado del olvido: Andrés Borrego (7).

(7) ANDRÉS OLIVA: *Andrés Borrego y la Política española del siglo XIX*. Madrid: 1959.

La vida de Borrego casi se confunde con el transcurso del siglo XIX. Nació en Málaga en 1802 y murió en Madrid en 1891. Su despertar político fué, naturalmente, revolucionario. Amigo de Riego, militó en la facción radical de los liberales e intervino activamente en política durante el anárquico trienio constitucional (1820-23). Ello le obligó a huir al extranjero —primero a Londres y luego a París— cuando las tropas francesas del duque de Angulema hicieron posible la reacción absolutista. Borrego, que por haber estudiado parte del bachillerato en Pau era bilingüe, participó desinteresadamente con las armas y con la pluma en la vida política francesa y concretamente en la revolución de 1830, que destronó a Carlos X. Colaboró entonces asiduamente en la prensa parisiense y figuró entre los primeros redactores de *Le Temps*.

Cuando a la muerte de Fernando VII la cuestión sucesoria obligó a la Regente María Cristina a contar con los liberales, Borrego regresó a España, dejando a sus espaldas once años de emigración y no pocas ilusiones juveniles. La experiencia había hecho del revolucionario un monárquico constitucional. Su primer paso fué fundar *El Español* y dirigirlo hasta que lo reemplazó en 1838 por *El Correo Nacional*. Acababa entonces de ser elegido diputado y hasta 1858 ya no cesaría de hacer oír su voz en el Congreso. La postura política de su madurez fué liberal conservadora. Aunque creyente en la soberanía del pueblo, propugnó el sufragio restringido, el mando de los mejores y reconoció las virtudes de la representación orgánica (8). Aunque fiel al principio parlamentario, consumió sus mejores esfuerzos en lograr la fusión de los partidos afines y en estabilizar los programas de gobierno. Su posición fué la de un centrismo unionista con una doctrina sincrética en la que se armonizaban elementos tradicionales y progresistas. Sus intentos de fundar un superpartido fracasaron y a partir de la proclamación de la I República su actividad se redujo casi exclusivamente a la de escritor.

Su producción es copiosa: la primera obra se titula *De la dette publique et des finances de la monarchie espagnole* (París, 1834), y la última, póstuma, es una biografía del general Serrano (9). Entre estos dos hitos se sucede casi medio centenar de libros y opúsculos. Borrego, juzgado desde nuestro tiempo, fué un historiador estimable y un doctrinario precursor. Su aportación más interesante la constituyen sus estudios sobre los partidos políticos expuestos singularmente en su libro *De la organización de los partidos en Es-*

(8) ANDRÉS BORREGO: *De la organización de los partidos políticos en España*. Madrid, 1855, pág. 193.

(9) ANDRÉS BORREGO: *Historia de la vida militar y política de don Francisco Serrano y Domínguez, duque de la Torre*. Madrid, 1892.

paña, considerados como medios de adelantar la educación constitucional de la Nación y de realizar las condiciones del gobierno representativo (Madrid, 1855) y en sus complementos: *Ensayos sobre los partidos políticos en España* (Madrid, 1884) y *La Torre de Babel en estado de construcción por obra común de los partidos españoles* (Madrid, 1890). En estos tres trabajos, escritos en la madurez y en la ancianidad de Borrego, se recoge lo sustancial de su doctrina estasiológica. La obra capital es, sin duda, la primera, *De la organización de los partidos*, escrita en Granada en la primavera de 1854, durante una larga convalecencia. Lejos del tráfago madrileño, sin erudición libresca, concentrado en sus propios recuerdos, Borrego quintaesenció en estas páginas su pensamiento. Desde entonces casi no hizo más que repetirse.

El punto de partida es, más que una duda metódica, una inseguridad grave. El anhelo «régimen representativo», tenido por infalible y casi universalmente triunfante, no había traído los beneficios políticos que se esperaban. ¿Por qué? Esta es la cuestión radical. Para Borrego, el régimen representativo, que es algo muy parecido a lo que hoy se llama Estado demoliberal, consiste esencialmente en la subordinación del poder ejecutivo al legislativo, en el carácter electivo y parlamentario de éste, en la libertad de expresión y de imprenta, y en la existencia de partidos. Y como las arraigadas convicciones liberales del doctrinario que en el fondo era Borrego le impedían dudar de la bondad del dogma de la soberanía nacional o de los derechos del ciudadano, concentró su inquietud en torno a los partidos. ¿Serían, como creía Tocqueville, «un mal inherente a los gobiernos libres»? (10). Para Borrego, en el gobierno representativo «es indispensable y tiene natural juego la organización política de los partidos. Sin ellos, sin la vida constitucional a la que están llamados y a la que deben prepararse conociéndola y apreciándola, no cabe ni es concebible la libertad política» (11). Es más, «la organización de los partidos políticos es en realidad la organización de la libertad misma» (12). Y puesto que «nada compensa en el hombre ni en las naciones la pérdida de la libertad» (13), los partidos se convierten en la clave de la vida política. Borrego demuestra su tesis acudiendo a la experiencia electoral. Son pueblos libres aquellos que se gobiernan a sí mismos según el criterio de la opinión mayoritaria formulada mediante el voto. Sin los partidos; «una anarquía espantosa dominaría el resultado final del sufragio uni-

(10) TOCQUEVILLE: Op. cit., vol. I, 178.

(11) BORREGO: *De la organización de los partidos políticos*. Ed. cit., pág. XIII.

(12) Id.: Op. cit., pág. XIV.

(13) Id.: Op. cit., pág. 230.

versal» (14). Luego «en las naciones modernas en las que se ha proclamado la ley de las mayorías, la existencia de la organización de los partidos es de la esencia misma de las instituciones y éstas no funcionarían ni llenarían su objeto sin la agencia de los partidos» (15). En suma, «la índole de la libertad moderna exige forzosamente la organización de partidos» (16). Esta es la primera formulación de un elemental y cuestionable argumento que no ha cesado de repetirse desde hace siglo y medio: como sólo los partidos son capaces de explicitar permanentemente la voluntad nacional, prescindir de ellos es volver al absolutismo.

Para Borrego, los partidos son «cuerpos morales y asociaciones libres» (17) que nacen de la coincidencia en ideas, sentimientos e intereses (18), por lo que permiten «apreciar el estado de la voluntad nacional» (19). Su logro esencial es «la elaboración racional de la opinión pública» (20), y su más alta misión consiste en ser «candidatos permanentes o dueños eventuales del poder» (21). Hay dos tipos, los estables y de interés general y los transitorios y particulares. Los que importan son los primeros, los que «abrazan doctrinas generales, sistemas de gobierno, principios sintéticos que constituyen escuelas, y cuya aplicación se extiende a todas las necesidades de la sociedad (22). De esta posición se deduce que el ingrediente principal de todo partido político es una *doctrina* con la que «puedan resolverse todas las cuestiones de interés público» (23). Esta preocupación doctrinal aleja involuntariamente a Borrego de los puros ideales democráticos y le aproxima a módulos de corte ilustrado. Porque «las opiniones políticas las forman o elaboran o los autores de las obras que adquieren popularidad, o los grandes oradores desde la tribuna, o los periodistas en sus oraciones diarias, y además todos aquellos que saben reasumir y exponer los sentimientos y opiniones de una época o de un pueblo» (24), es decir, las *élites*. No obstante, Borrego recomienda con reiteración que se contrasten numerosos pareceres y se esté siempre vigilante ante

(14) Id.: Op. cit., pág. 3.

(15) Id.: Op. cit., pág. 2.

(16) Id.: Op. cit., pág. 5.

(17) Id.: Op. cit., págs. 38-9.

(18) Id.: Op. cit., pág. 3.

(19) Id.: Op. cit., pág. 8.

(20) Id.: Op. cit., pág. 6.

(21) Id.: Op. cit., pág. 18.

(22) Id.: Op. cit., pág. 14.

(23) Id.: Op. cit., pág. 18.

(24) Id.: Op. cit., pág. 23.

la opinión pública; pero ello apenas atenúa el origen necesariamente aristocratizante de todo partido dogmático.

Además de una doctrina, un partido requiere una organización, unos medios de propaganda (prensa y agentes) y unos fondos procedentes de cotizaciones y recaudaciones voluntarias. La organización es objeto de un estudio prolijo en el que se desciende a precisiones de carácter procesal a veces ingenuo. La estructura jerárquica tiene un carácter concéntrico; está integrado por un comité central, comisiones provinciales y de distrito, inspecciones divisionarias y agencias municipales. Desde el punto de vista doctrinal, la misión de esta red será recoger sugerencias (25), pero principalmente propagar activa y constantemente los principios del partido y su aplicación mediante la palabra y la imprenta (26).

Como el programa es el factor capital de los partidos, los jefes han de ser primordialmente fieles creyentes y practicantes de los principios (27). En rigor, no son jefes, sino órganos, mandatarios, ejecutores y servidores (28). La identificación de los miembros con una doctrina «hace espontáneas e instintivas las manifestaciones de la opinión, en términos que el partido llega a pensar solo, a dirigirse solo» (29). Cuando esta relación se invierte y los partidos degeneran en instrumentos de personalismos ocasionales, contradicen su supuesto doctrinal básico, niegan su propia existencia y se suicidan. Es lo que aconteció con el partido moderado, que «al seguir al duque de Valencia por todos los caminos por que éste había querido llevarlo había cambiado sus principios por un hombre y al perderlo se quedaba sin nada» (30).

Borrego, implacable en la disección del tema, aborda finalmente el escollo más amenazador de la Estasiología: el espíritu de partido. En todo partidismo es habitual «la verdad relativa» o participación fraccionaria en la verdad. La aplicación exclusiva e impetuosa de esta parcela de acierto puede convertir el régimen de partidos en inicuo. Aunque con imprecisión, Borrego apunta que el principal correctivo de esta desviación es la existencia de otros partidos de signo diverso, es decir, la oposición y consiguiente «regular y periódica transmisión del poder de unos a otros» (31). Pero a su juicio el remedio decisivo contra los males que puede acarrear el espíritu de partido

(25) Id.: Op. cit., págs. 38 y sigs.

(26) Id.: Op. cit., pág. 27.

(27) Id.: Op. cit., pág. 40.

(28) Id.: Op. cit., págs. 41 y 42.

(29) Id.: Op. cit., pág. 191.

(30) Id.: Op. cit., pág. 107.

(31) Id.: Op. cit., pág. 46.

es la moraliad de los dirigentes y la educación política de las masas, dos frutos típicos, según el autor, de todo partido bien organizado.

La grandeza y la miseria de los partidos es que sólo ellos puedan hacer fracasar al régimen representativo, ya apartándose de sus programas y entregándose a personalismos circunstanciales, ya aspirando al «monopolio y tiranía en el Estado» (32), ya desviándose de la opinión pública. Este último supuesto, verdadera piedra de toque democrática, es objeto de una consideración especial. Cuando los partidos no aseguran «la intervención de los ciudadanos en el manejo y dirección de los negocios de la sociedad», «cuando dejan de explorar y conocer la voluntad general», el gobierno «sólo representará la opinión de una minoría de officiosos tutores que usurpan el mandato y los derechos del pueblo». ¿Qué recurso cabrá entonces? La respuesta es tan ponderada como sorprendente: «el gobierno representativo es muy inferior en estos casos a la monarquía absoluta, la cual, cuando es templada y de formas consultivas, como sucedía en España antes de la venida de los Borbones, y aun después, actuaba contenida por el freno de una magistratura respetable, y también por el sentimiento de su propia responsabilidad, por lo común poderosamente eficaz en los reyes» (33). Esta es la tradicional y, en cierto modo, paradójica conclusión del pensamiento político de Borrego, que le hubiera podido llevar a una franca rectificación de sus principios demoliberales si no se lo hubiera impedido un escrúpulo de conciencia que era, en gran parte, terquedad. Sus últimas palabras, ya próxima la muerte, son patéticas: «Es tan íntimo mi convencimiento de que nuestros partidos nos llevan por caminos de perdición, y no de ahora, sino desde su punto de partida en 1812 hasta la época a que hemos llegado, que me resigno a la mortificación de una derrota antes que desertar convicciones a las que he consagrado setenta años» (34).

La teoría general de los partidos que nos ha legado Andrés Borrego es una de las primeras conocidas y, por tanto, original. Esta condición de pionero bastaría por sí sola para otorgar a Borrego un lugar destacado en la historia de nuestro pensamiento político. Pero es que además su estasiología está cuajada de agudas observaciones todavía válidas. La falta de una sólida preparación jurídica y su constante vocación de historiador le inclinaron a seguir un método fundamentalmente empírico. Por eso su teoría es de base sociológica y absolutamente moderna. Debemos a Borrego un entendimiento

(32) Id.: Op. cit., loc. cit.

(33) Id.: Op. cit., pág. 202.

(34) Id.: *La Torre de Babel*, Madrid, 1890, pág. 9.

de la democracia como régimen de partidos, un análisis del carácter mediador de los partidos entre la sociedad y el Estado y toda una teoría de la función constituyente y estabilizadora de los programas. Le faltó, en cambio, una visión de la dinámica estasiológica y consecuentemente de los sistemas de partidos. Señaló de pasada el carácter bipartidista del Estado inglés y el multipartidista de Francia, pero no trató el tema, verdaderamente trascendental. Estaba tan obsesionado por las deficiencias estructurales de los partidos españoles que no llegó a profundizar en el aspecto funcional del problema.

Borrego fué además, historiador sistemático de los partidos políticos españoles y sus resúmenes constituyen, con los de Balmes, una de las fuentes principales para el estudio del período comprendido entre las Cortes de Cádiz y la Restauración. Y es precisamente esta contribución testifical de Borrego la que hasta ahora había sido más valorada y utilizada por nuestros eruditos, a pesar de que en el ánimo del autor y en el conjunto de su obra sus consideraciones históricas tenían un carácter instrumental, anecdótico y demostrativo, eran la materia prima de sus ambiciosas inducciones. El hecho de que no citara a Borrego ninguno de los españoles que en el siglo XIX se ocuparon de la teoría general de los partidos políticos no es prueba inconcusa de que no le conocieran; porque resulta poco verosímil que ni Azcárate, ni Romanones, por ejemplo, ignorasen las numerosísimas publicaciones de un contemporáneo tan notorio como Borrego. Además, en uno y otro se adivinan las huellas del precursor. Por sus estudios históricos y por la teoría general de los partidos, Andrés Borrego es, aunque injustamente oscuro, el temprano e insoslayable punto de arranque de la estasiología española.

III. EL DOGMATISMO DE GUMERSINDO DE AZCÁRATE

Gumersindo de Azcárate apenas tenía nada en común con Borrego. Era un universitario acomodado que no luchó como francotirador, sino encuadrado en un grupo robusto y coherente. Azcárate, que había nacido en 1840, murió en 1917, no pobre y olvidado como Borrego, sino aureolado de prestigio en su venerable ancianidad. Su vida política e intelectual se inició bajo el signo krausista y a los veinticuatro años recibió su primer acta de diputado. En marzo de 1873, un mes después de proclamada la I República, fué nombrado catedrático de la Universidad de Madrid, en donde explicó Legislación Comparada para los alumnos del doctorado, hasta que fué suspendido en 1875 a causa de su negativa a acatar la famosa orden de 26 de febrero que prohibía enseñar en los centros docentes oficiales «otras doctrinas reli-

gias que no fueran las del Estado» o dar explicaciones que redundasen «en menoscabo de la persona del rey o del régimen monárquico constitucional (35). Azcárate abandonó entonces la Universidad en unión de Giner, Salmerón, Castelar, Moret, Varela y otros de menor significación política y sin relevancia intelectual. En torno a este grupo de profesores, en rebeldía pacífica, se constituyó en 1876 la discutida «Institución Libre de Enseñanza». Azcárate fué elegido consiliario de la Junta Directiva y se le encomendó la asignatura «Prolegómenos de Derecho». Por aquellos años, Azcárate, lanzado de lleno a la predicación política, publicó en la *Revista Europea*, una serie de artículos que habían de constituir su primer libro importante, *El self government y la monarquía doctrinaria*. Un párrafo poco afortunado dió lugar a la primera e inmortal carta de la *Ciencia Española*, fechada en Santander el 14 de abril de 1876. Quedó entonces Azcárate en tan incómoda posición, que escribió a Gumersindo Laverde rectificando parcialmente su equivocada afirmación primera, pero sin mentar siquiera a su contradictor, el gran Menéndez Pelayo («sin duda por desprecio de sectario», como escribía el propio don Marcelino) (36). Los extremismos juveniles de Azcárate se fueron templando con la edad y, aunque siempre fiel a un liberalismo teóricamente puro, en su madurez de académico de la Historia, de Ciencias Morales y de Jurisprudencia se acercó considerablemente a posiciones conservadoras y ratificó públicamente su acatamiento a la Monarquía en una famosa visita al rey Alfonso XIII. Cuando falleció era presidente del Instituto de Reformas Sociales, en donde realizó una serena y meritoria labor.

Su primer libro fué una Memoria de cátedra, *Ensayo de introducción al estudio de la Legislación comparada* (Madrid, 1874), al que siguió su *Minuta de un testamento* (Madrid, 1876), tan duramente calificada por Menéndez Pelayo (37). Luego publicó *El self government y la monarquía doctrinaria* (Madrid, 1877), *Estudios filosóficos y políticos* (Madrid, 1877) y *La Constitución inglesa* (Madrid, 1878). Su obra más citada, *Ensayo sobre la historia del derecho de propiedad* apareció entre 1879 y 1883, y *El régimen parlamentario en la práctica*, tres veces reimpresa, en 1885. Poco antes había agrupado bajo el título *Tratados de política* (Madrid, 1883) diez resúmenes y juicios críticos, entre los que figura uno amplío y fiel de la obra precursora de Minghetti *I partiti politici*, muy utilizada por los estasiólogos españoles. Fi-

(35) MANUEL RUIZ DE QUEVEDO: *Cuestión Universitaria*. Madrid, 1876, pág. 12.

(36) MARCELINO MENÉNDEZ PELAYO: *La ciencia española*. Ed. Nac. Madrid, 1953, vol. I, pág. 265.

(37) Id.: *Historia de los heterodoxos españoles*. Ed. Nac. Madrid, 1948, vol. VI, página 472.

nalmente, la comisión organizadora del homenaje a Azcárate recogió en un volumen de *Estudios sociales* (Madrid, 1933) sus monografías y discursos más representativos sobre la materia.

La estasiología ocupa un lugar preferente en la vida intelectual de Azcárate. En cada uno de sus tres libros políticos fundamentales hay un capítulo sobre los partidos, tema sobre el que, a diferencia de Borrego, conocía la bibliografía internacional de la época. Su primer trabajo, *Los partidos políticos*, está recogido en el volumen de *Estudios filosóficos* y allí se enfrenta con el tema siguiendo un método sensiblemente distinto del de Borrego: «lejos de inducir el concepto de los partidos de los que hallamos en la historia pasada y en la presente de los pueblos, hemos de deducir su fundamento y razón del concepto racional del Estado y del derecho» (38). Lanzado por esta vía, el carácter utópico de las conclusiones era difícilmente evitable. Con una cierta vaguedad, impropia de su método deductivo, Azcárate define los partidos como «agrupaciones de hombres que aspiran a resolver determinadas cuestiones con un criterio dado» (39) y cuya misión no es otra que la de recoger corrientes y aspiraciones generales para ser su órgano y procurar dirigir la vida del Estado en el sentido envuelto en cada una de ellas» (40). Después de ciertos titubeos nacidos de una inexacta visión de la realidad británica (41), Azcárate admite que «en los más de los pueblos es hoy indispensable que los partidos sean colectividades con cierto carácter de totalidad y permanencia» (42).

La justificación de existencia viene dada principalmente por la aceptación del principio demoliberal: «si los partidos políticos son una condición esencial para la vida del Estado y, por lo tanto, una necesidad, un bien, es partiendo como de un supuesto indiscutible de que la sociedad jurídica tiene en sí misma la plenitud de medios, de facultades y de poder; en una palabra, es preciso admitir el principio llamado con más o menos propiedad soberanía nacional, *self government*, autarquía del Estado» (43). Es decir, los partidos «se legitiman por considerarlos como medio necesario para el ejercicio de la soberanía nacional» (44). Desde el punto de vista empírico, también pre-

(38) GUMERSINDO DE AZCÁRATE: *Estudios filosóficos y políticos*. Madrid, 1877. páginas 230 y 231.

(39) Id.: *El Self-government y la Monarquía doctrinaria*. Madrid, 1877. pág. 4.

(40) Id.: *Estudios*, págs. 234 y 235. En el mismo sentido *El régimen parlamentario en la práctica*. 3.ª ed. Madrid, 1931. pág. 40.

(41) Id.: *Estudios*, pág. 245.

(42) Id.: Op. cit., págs. 262 y 263.

(43) Id.: Op. cit., págs. 236 y 237.

(44) Id.: *El régimen parlamentario*, pág. 41.

sente alguna vez, en la obra política de Azcárate, «la constitución de un partido siempre supone tres cosas: 1.^a Un principio no realizado por lo menos definitivamente y que se aspira a realizar. 2.^a Oposición de una parte mayor o menor de la sociedad a su admisión. 3.^a Necesidad de una organización» (45). Azcárate resume así su doble fundamentación del hecho estasiológico: «no tendrían razón de ser los partidos si no se admitiera, de un lado, la perpetua *reforma* de las instituciones sociales y políticas, y del otro, el derecho en las sociedades, en los pueblos, a *determinar por sí* el sentido, forma y momento en que aquélla deba verificarse (46). Ambos argumentos son dogmáticos a pesar de la apariencia del primero, porque su entraña ideológica la constituye también otro postulado de la época, más indemostrable todavía que el *self government*, el mito romántico del progreso indefinido. La argumentación está, pues, en la línea axil y más ortodoxa del pensamiento político liberal décimonono: autogobierno y progreso. Para asegurarlos se impone un instrumento de acción social: los partidos. Ellos son la palanca arquímidea del Estado. En este esfuerzo primario de justificación, Azcárate no sólo es más apriorístico, y por ello menos convincente que Borrego, sino que es además menos moderno porque su argumentación es más la de un creyente que la de un sociólogo, no arranca de una noción primera, como la de libertad, o de un hecho consumado, como el sufragio, sino de un inicial acto de fe laica en el liberalismo progresista. Lo que tara la fundamentación estasiológica de Azcárate es su seguridad inicial. Andrés Borrego, en cambio, arrancaba de la duda.

Este planteamiento dogmático se confirma cuando Azcárate clasifica los partidos. A pesar de que existen partidos religiosos y de clase, los rechaza porque contradicen su concepto ideal (47). Con ello, el autor cierra los ojos al hecho estasiológico más importante del siglo: los partidos proletarios (socialistas) y los confesionales (democristianos). Prefiere un método más tradicional y didáctico. Clasifica los partidos por su fondo doctrinal (48), por su forma de gobierno y por «el modo de la vida del Estado» (49). Este último criterio es el más interesante. Aplicándole, Azcárate encuentra en primer lugar los partidos históricos, empíricos, tradicionalistas y estacionarios, luego los conservadores o prácticos y los reformistas o teóricos. Finalmente cita a

(45) Id.: *El Self-government*, pág. 5.

(46) Id.: Op. cit., loc. cit.

(47) Id.: *Estudios*, pág. 242.

(48) Id.: Op. cit., pág. 225.

(49) Id.: Op. cit., pág. 229.

los idealistas, filosóficos, racionalistas y revolucionarios (50). Ante este cuádruple muestrario, Azcárate condena las posiciones extremas y concluye: «los dos partidos que deben subsistir son el conservador y el reformista, los cuales, libres del exclusivismo que caracteriza a los dos extremos, pueden aceptar como base común la composición entre el hecho y la idea» (51), es decir, pueden llegar a una síntesis entre los empirismos tradicionalistas y los dogmatismos revolucionarios. Lo que Azcárate, a diferencia de Borrego, no se pregunta es si el régimen de partidos resulta contraproducente cuando no se da el pacífico diálogo entre progresistas y conservadores.

A pesar de su ideal bipartito, Azcárate repudia indignado cualquier limitación a la libre proliferación de los partidos y polemiza largamente con el artificio más o menos absolutista de dividir los partidos en legales e ilegales. El problema lo había zanjado en los *Estudios* con excesiva resolución y premura: «apenas si merece los honores de la discusión la doctrina clasificando los partidos en legales e ilegales» (52). Pero luego, recapacitando, dedica casi veinte páginas de *El self government y la monarquía doctrinaria* a agotar el tema, ciertamente capital porque afecta a la entraña de los postulados democráticos. Y Azcárate los aplica sin la menor concesión. El primer argumento de quienes propugnan la condena de ciertos partidos es que «hay ciertos principios fundamentales que son claros y evidentes y además base de la sociedad, y por tanto sería absurdo que se pusieran en tela de juicio» (53). Y Azcárate lo rechaza no tanto por aquello de que quién establece y define lo indiscutible, sino porque se atenta contra la razón y el progreso al «desconfiar de la libre actividad del hombre» (54). No menos escandaloso encuentra Azcárate el segundo argumento reaccionario, el de «suponer insustituibles y hasta inmutables ciertas formas y encarnaciones del poder» (55), fórmula con la que se pretendía dejar al margen de toda crítica ciertas instituciones básicas como la monarquía. El liberalismo de Azcárate se concreta en este postulado tajante: «Hoy es absolutamente imposible sustraer cosa ni persona alguna a esta plena y amplia discusión» (56). Este razonamiento montado sobre la elementalidad pura de un postulado hoy anacrónico, lo complementa Azcárate con una consideración pragmática: «Las consecuen-

(50) Id.: Op. cit., pág. 234.

(51) Id.: Op. cit., pág. 263.

(52) Id.: Op. cit., pág. 251.

(53) Id.: *El Self-government*, pág. 9.

(54) Id.: Op. cit., pág. 13.

(55) Id.: Op. cit., pág. 17.

(56) Id.: Op. cit., pág. 24.

cias que lleva consigo el declarar legales a unos partidos e ilegales a otros pueden reducirse a dos: 1.ª Que el gobierno reviste por necesidad un carácter más o menos personal. 2.ª Que se da justo motivo o pretexto, según los casos, para las revoluciones» (57). Ambos pronósticos son ciertos; pero Azcárate no se plantea siquiera el problema de la posible bondad del régimen personal ni el de la eventualidad de que una revolución problemática y esporádica sea menos mala que el caos cierto y permanente. Tampoco repara Azcárate en que la proclamación de la ilegalidad de ciertos partidos no es más que el reconocimiento del hecho innegable de que los hay funestos para el bienestar social, lo cual obliga a proscribirlos, ya que con los grupos acontece como con los individuos: no basta con inducirlos a comportarse bien. Una vez más su método dogmático y deductivo le impide aproximarse a la realidad.

Sólo tardíamente, en *El régimen parlamentario en la práctica* desciende Azcárate a los hechos, a la concreción temporal de los programas. El capítulo «El poder y los partidos» es un trágico inventario de corruptelas. Como Borrego, lamenta Azcárate que «en vez de servirse el país de los partidos y los partidos de los jefes, éstos se sirven de los partidos y los partidos se sirven del país» (58). Deplora igualmente «la repugnancia invencible de los partidos a confesar que, a veces, no tienen el país de su parte», y a continuación añade que los programas frecuentemente se forman «de un modo contradictorio con la naturaleza y el fin de éstos, porque no son producto orgánico de la actividad de todos los elementos que lo constituyen» (59). Pero la vivencia angustiada, la que tanto preocupó también a Borrego, es que «se presenta al régimen parlamentario como el único compatible con la soberanía del todo social y los partidos como medios necesarios para su ejercicio, y luego resulta que en vez de conducir todo ello, como era de esperar, a la constitución de gobiernos nacionales, engendra, por el contrario, el grave mal de los gobiernos de partido» (60). Ello da lugar a una cuádruple tiranía: doctrinal, política, administrativa y judicial, y favorece la corrupción electoral, parlamentaria, burocrática y social, con lo que en definitiva «resulta desconocido el fin del Estado» (61).

¿Tiene remedio esta oscura situación? Azcárate propugna la vuelta a la pureza de la teoría, la fidelidad a los principios. Es preciso tener siempre pre-

(57) Id.: Op. cit., pág. 32.

(58) Id.: *El régimen parlamentario*, pág. 42.

(59) Id.: Op. cit., pág. 43.

(60) Id.: Op. cit., pág. 46.

(61) Id.: Op. cit., pág. 50.

sente que los partidos, como las escuelas científicas, «son órganos de una verdad incompleta, de un punto de vista exclusivo, de una tendencia parcial, y precisamente por esto es una condición necesaria para la salud de la sociedad que todos ellos puedan influir en ella» (62). La consecuencia de esta parcialidad constitutiva es la corresponsabilidad. Cada partido ha de reconocer a los otros «como elementos coadyuvantes, admitiéndolos, por tanto, a su lado como compañeros y amigos, no como enemigos y adversarios» (63). Este imperativo ha de cumplirse siempre, pero especialmente desde el Poder, porque entonces el equipo triunfante «lleva al mismo tiempo la representación de la parte y la del todo, esto es, la de su partido y la del país» (64). La consecuencia lógica de esta doctrina sería la conveniencia de los gobiernos de coalición, porque si todos los partidos han de influir sobre la sociedad, ya que ninguno posee íntegra la verdad y todos participan de ella, a todos corresponde poner a contribución su parcial perspectiva política para recomponer desde el Gobierno una visión cabal y verdadera de lo que debe hacerse. Sin embargo, a lo más que llega Azcárate es a proclamar la «necesidad de dar siempre representación a las minorías» (65) en el seno del Parlamento, cosa que, como es sabido, en modo alguno asegura su intervención en la gestión gubernamental.

La solución del problema está, pues, en una moralización de la vida pública, o sea, en una adecuación de la realidad política al deber ser. La fórmula es tan ingenua como conmovedora: «los partidos han de organizarse, teniendo en cuenta que su fin es la justicia, su guía la idea, su móvil el desinterés, su regla de conducta respecto de sí mismos la disciplina, respecto de los demás la tolerancia, respecto de la patria, la paz» (66). Azcárate no va más allá de esta predicación. El hecho de que se la incumpla por doquier no le preocupa excesivamente como hombre de cátedra. Pero lo cierto es que a las fórmulas políticas no se las juzga en sí mismas como a las matemáticas, sino por sus resultados, porque la gobernación de los pueblos no es un puro quehacer especulativo sino un arte aplicado. A esta luz, el inventario de corruptelas que hace Azcárate se convierte en una diatriba del régimen parlamentario. Y sus bienintencionados consejos mueven a escepticismo. ¿Qué pensaría Azcárate si un defensor del aborrecido absolutismo apelara como salvador recurso para inmunizarlo contra toda corruptela a la tenaz predicación del Evangelio a los tiranos? Seguramente pensaría que se trataba de un iluso. Por eso no es

(62) Id.: *Estudios*, págs. 240 y 241.

(63) Id.: *Op. cit.*, págs. 248 y 249.

(64) Id.: *Op. cit.*, pág. 242.

(65) Id.: *Op. cit.*, pág. 243.

(66) Id.: *Op. cit.*, pág. 246.

fácil responder afirmativamente a la pregunta que sinceramente se hace Azcárate al final de una de sus meditaciones estasiológicas: «¿Es esto una utopía o una verdadera teoría, y por tanto, práctica y realizable?» (67).

Aunque posterior y técnicamente mejor dotada que la de Borrego, la teoría general de los partidos de Azcárate significa en cuanto al método—dogmático y deductivo— una regresión, y por lo que a las conclusiones se refiere, una aportación escasamente original. Los primeros principios en los que se apoya inflexiblemente toda la argumentación son los del liberalismo progresista y se dan por supuestos gratuitamente; la realidad, cuando no se desprecia con olímpico gesto, se la interpreta como forma degenerativa o patológica; y las soluciones tienen un aire irremisiblemente utópico. Por añadidura, las lagunas que dejó Borrego continúan sin colmar. La estasiología de Azcárate es más la de un hombre de partido que la de un observador neutral. Resulta curioso que mientras un político activo y sin formación universitaria como Borrego consigue desprenderse de sus convicciones hasta el punto de aceptar en determinadas condiciones la monarquía absoluta, un profesor con gran preocupación docente e intelectual no logra liberarse de sus apriorismos de escuela. Y en esta parcialidad de una nitidez paradigmática radica hoy su mayor interés.

IV. EL BIOLOGISMO DEL CONDE DE ROMANONES

Aparentemente desconectado de sus coterráneos predecesores, irrumpe en la estasiología española un joven concejal madrileño, doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia y ya prometedora figura del partido liberal, Álvaro Figueroa y Torres, nacido en 1863. El libro que nos importa, escrito a los veintiocho años, se titula: *Biología de los partidos políticos* (Madrid, 1892) y ha permanecido hasta ahora sepultado en el olvido acaso más que por el abandono de los estudios estasiológicos en nuestro país, por la densa sombra que sobre el Figueroa intelectual proyectó la estelar carrera del político.

El futuro conde de Romanones, llegó a la alcaldía de Madrid en 1894, y al Ministerio de Instrucción Pública en 1901. Desde entonces estuvo presente en casi todos los gobiernos liberales, y en 1910 fué elegido presidente de las Cortes. Su brillante ascensión culminó en la jefatura del Gobierno en 1912. Aunque su primer año de gestión al frente de los destinos nacionales fué me-

(67) Id.: Op. cit., pág. 265.

diocre, volvió a presidir un gabinete de concentración monárquica que se sostuvo precariamente en medio de una gran tensión nacional e internacional hasta 1917. Al año siguiente, el aliadófilo Romanones formaba nuevo Gobierno por última vez. Su estrella empezó a declinar y se eclipsó en 1923 con la Dictadura. La última aparición, ya políticamente crepuscular, fué como Ministro de Estado e inspirador del postrer gabinete monárquico, el del Almirante Aznar. En aquella triste coyuntura, Romanones asumió la desventurada misión de negociar la entrega de poderes y de certificar, desesperanzado y escéptico, la defunción de la Monarquía. Su codicilo político fué un valiente discurso en defensa de Alfonso XIII, lo que le rehabilitó ante quienes le acusaban de desleal a la dinastía. Romanones, inicialmente tachado de ingenuo, fué un político de lo cotidiano, oportunista, hábil, socarrón, ingenioso, agresivo, tenaz y patriota. Si, además, hubiese sido un gran estadista no habría presidido la disolución de su propio partido, la liquidación del régimen constitucional y el derrocamiento de la Monarquía, es decir, la volatilización de cuanto había tratado de servir. Murió el 11 de septiembre de 1950.

Su obra doctrinal está constituida por dos libros juveniles: *El régimen parlamentario o los gobiernos de gabinete* (Madrid, 1886) y *Biología de los partidos políticos* (Madrid, 1892), y por uno de su ancianidad: *Breviario de política experimental* (Madrid, 1944), amén de innumerables discursos. Al apartarse del ágora, reapareció su vocación intelectual truncada y se refugió principalmente en la consideración del pasado. Como historiador ha legado su testimonio de hombre público en: *Las responsabilidades del antiguo régimen* (Madrid, 1924), redactado con ayuda de colaboradores anónimos, y en *Notas de una vida* (Madrid, 1928-1930 y 1947), ambos de excepcional interés documental. Además de sus monografías: *Moret y su actuación en la política exterior de España* (Madrid, 1921) y *Rafael María de Labra y la política de España en América y Portugal* (Madrid, 1922); trazó, entre otras las biografías de: *Sagasta o el político* (Madrid, 1930), *Espartero, el general del pueblo* (Madrid, 1932), *Doña María Cristina de Habsburgo y Lorena, discreta regente de España* (Madrid, 1933), y *Amadeo de Saboya, el rey efímero* (Madrid, 1935). Sus descripciones vivas y pugnaces del ayer nacional están invariable y amablemente coloreadas por un cristal de liberalismo décimonono. Por eso hay que deslindar en su obra histórica, la intención descriptiva de la apologética. Para el inquieto Romanones la Historia fué, durante su segunda navegación vital, un ameno sustitutivo de la imposible acción pública.

La *Biología de los partidos políticos* es el primer intento vernáculo de hacer teoría general de los partidos desde un punto de vista exclusivamente empírico. Frente al doctrinarismo imperante en las ciencias morales y políticas

españolas, Romanones se propuso aplicar el «método positivo» (68) y estudiar los partidos «tal y cual existen en la realidad de la vida» (69), comenzando «por una observación precisa e imparcial de los hechos para poder después hacer un análisis comparado de sus fenómenos y determinar por tal modo sus características y principios generales» (70). Este método, que es exactamente el antípoda del usado por Azcárate, a quien Romanones cita (71), coincide con el que se ha impuesto en la estasiología actual. Influidó por el cientificismo de la época y captado por el organicismo social de Schäffle, cuya obra: *Bau und Leben des sozialen Körpers* (1875), conoció a través de su versión italiana que cita, Romanones montó toda su investigación sobre una metáfora biológica y estudió al partido político «como un organismo que viene a la vida a realizar un fin y que nace, vive y muere según leyes tan inmutables y eternas como las que presiden la generación y muerte de todos los seres y organismos de la tierra» (72). Este paralelismo, hoy anticuado, entre lo social y lo biológico se apoyaba en los recientes postulados de Darwin y Häckel y lo desarrolló Schäffle. El propio Bluntschli se había hecho eco de la doctrina en su leidísimo *Derecho Público* (Madrid, 1880), que era para el hispano medio la última palabra de la ciencia jurídica universal. Luego Francisco Giner de los Ríos en *La persona social* (Madrid, 1899) contribuyó a divulgar en España este organicismo social al que luego trataron de dar nueva vida europea Kjellen —*Der Staat als Lebensform* (1917)— y Hertwig —*Der Staat als Organismus* (1922)—. Romanones se movía, pues, con ágil modernidad, en el horizonte intelectual de su tiempo. Desgraciadamente lo único fecundo de las coetáneas teorías organicistas eran los supuestos hegelianos y el positivismo metodológico.

Su aproximación al tema es genética. ¿Por qué se forman los partidos políticos? Para Romanones lo que agrupa a sus miembros es «una fuerza simpática resultante de la identidad o semejanza de sus propias condiciones lo cual determina a su vez la aspiración a un fin común» (73). Así se introduce un factor nuevo en la estasiología española, el de la analogía de quienes se asocian, observación que Romanones no analiza; pero que podría servir

(68) ALVARO FIGUEROA Y TORRES: *Biología de los partidos políticos*. Madrid, 1892, pág. 1.

(69) Id.: Op. cit., pág. 6.

(70) Id.: Op. cit., pág. 9.

(71) Id.: *El régimen parlamentario en Obras Completas*. Madrid., 1949, vol. II, página 155.

(72) Id.: *Biología de los partidos*, pág. 7.

(73) Id.: Op. cit., pág. 13.

para explicar los partidos clasistas, es decir, aquellos en que la coincidencia de pretensiones viene dada por la identidad de condición social y económica. Pero este problema apenas empezaba a apuntar en una hora en que los partidos eran oligarquías minoritarias de genealogía burguesa y el socialismo una distante amenaza. Romanones insiste, en cambio, sobre las notas clásicas «comunidad de ideas y de aspiraciones» (74), a su juicio tan esenciales, que cuando se unen formalmente elementos que representan principios políticos diferentes «el partido deja de existir y se convierte en coalición» (75) o en fracción (76). Pero, a diferencia de Borrego, Romanones, que no cree que pueda haber ya ideas políticas enteramente nuevas, no acentúa la importancia de los programas hasta el punto de condicionar a su mantenimiento la existencia de los partidos. Romanones da fe del hecho de que las ideologías políticas varían y se transforman, y reconoce que «un partido puede admitir en su programa un principio que combatió con encarnizamiento, sin hacer en esto más que cumplir su fin» (77). Esta evolución natural e inevitable hará que se vayan «borrando las diferencias que separan a los partidos, no sólo en la parte doctrinal, si que hasta en los procedimientos» (78). Este varicinio que acaso se hubiese cumplido si hubiera continuado el juego casi de salón entre liberales y conservadores, fué pronto contradicho por la implacable tensión que surgió en los planos más profundos del entendimiento del Estado —democracia o dictadura— y en las raíces de las concepciones del mundo —catolicismo y propiedad o laicismo y socialización—. Y aconteció lo contrario de lo previsto, la guerra civil. Este error de Romanones, pone de manifiesto la miopía social de las minorías de la época, que mirándose en el excepcional espejo anglosajón estaban convencidas de que la sufrida máquina canovista funcionaría siempre.

Pero la superioridad del concepto de partido a que llega Romanones no está sólo en su descubrimiento de la identidad de «condición» de sus miembros, y en la crítica de los programas dogmáticos, sino principalmente en un atisbo que le permite poner en relación la idea contemporánea de partido político con una forma de Estado. Borrego y Azcárate nos dan una definición genérica; Romanones distingue entre el partido en general, que ha existido siempre «...agrupación de individuos unidos por una comunidad de ideas

(74) Id.: Op. cit., pág. 15.

(75) Id.: Op. cit., pág. 16.

(76) Id.: Op. cit., pág. 19.

(77) Id.: Op. cit., pág. 190.

(78) Id.: Op. cit., pág. 195.

y por una identidad de fin político, luchando para conseguir éste» (79), y el propio o específico del siglo XIX que llama «partido parlamentario» (80). Este supone el «derecho constitucional», es decir, el Estado demoliberal y surge como necesaria consecuencia y complemento del llamado «gobierno de gabinete» (81), representativo de la mayoría parlamentaria. A partir de este momento los partidos son algo más que asociaciones, «forman parte sustancial del organismo total del Estado» (82). Este hallazgo, furtivamente denunciado, es trascendental. Romanones percibe que lo que en su tiempo se llama partido no es una camarilla en grande, ni siquiera un movimiento de masas dentro de la sociedad; es una pieza constitucional, una institución de Derecho público, en suma, un órgano del Estado. Borrego y Azcárate consideraban al partido como un artilugio necesario para corporizar la voluntad nacional y asegurar la soberanía del pueblo; pero no acertaron a ver que, por ello, el Estado demoliberal había elevado al rango de instituciones fundamentales a los partidos. Este era el abismo que separaba, por ejemplo, a los godoyistas de los liberales, el mismo que había entre el antiguo régimen y la monarquía constitucional, entre Carlos IV y Alfonso XII. Haber descubierto esta correlación, todavía poco meditada, es una de las netas superioridades de Romanones sobre los compatriotas que le precedieron en la teoría general de los partidos políticos.

La clasificación de Romanones, es por su simplicidad muy sugestiva. Analiza y rechaza las de Rhömer, Bluntschli y Sthal y después de apuntar criterios secundarios de diferenciación como los programas (83) y las formas de gobierno (84) concluye que «por mucho que se busquen direcciones o fórmulas distintas, no se encuentran más que dos, la fórmula conservadora y la radical» (85) que en otro lugar casi identifica con la democrática (86), y que «representan las dos ideas fundamentales, la eterna antítesis del espíritu humano» (87). Esta polaridad radical se da también en el seno de cada partido, lo que plantea permanentes tensiones entre la tendencia hacia la derecha y hacia la izquierda (88). Ello da lugar a escisiones, a la formación de par-

(79) Id.: Op. cit., pág. 33.

(80) Id.: Op. cit., pág. 34.

(81) Id.: Op. cit., pág. 35.

(82) Id.: Op. cit., pág. 37.

(83) Id.: Op. cit., pág. 31.

(84) Id.: Op. cit., pág. 21.

(85) Id.: Op. cit., pág. 20.

(86) Id.: Op. cit., pág. 30.

(87) Id.: Op. cit., pág. 21.

(88) Id.: Op. cit., pág. 22.

tidos centristas, a alianzas y a transformaciones (89). Con el enunciado de esta ley Romanones entrevé el ancho campo de la dialéctica de los partidos que es quizás el capítulo predilecto y más aleccionador de la estasiología actual. Y ésta es una de las luminosas observaciones a que le llevó la aplicación a lo social de las leyes evolucionistas, pero no por lo que tenían de Darwin sino de Hegel. Su dicotomía le hubiera permitido clasificar al partido socialista; pero no lo hizo porque creía que «su nota característica es la de negar la legitimidad del Estado de derecho existente» (90), observación parcialmente inexacta y que confirma el error de perspectiva de los dirigentes españoles de fin de siglo que les impedía calar en una realidad social profunda que enmascaraban la oligarquía, el caciquismo y el fraude electoral.

El carácter representativo de los partidos es capital para un teórico demoliberal. Por eso Romanones proclama que la savia de los partidos es la opinión pública y la define como el «resultado de la acción y la reacción; de la inteligencia y de la voluntad del pueblo sobre determinadas ideas, juicios y tendencias» (91). Reconoce que es «inconstante» por ser humana (92) y que frecuentemente es «falsa y artificial» sin que por ello «pierda su valor ni pueda dejar de ser apreciada por el hombre de Estado» (93). Al tocar con los primeros principios del liberalismo, Romanones abandona insensiblemente la sociología para entrar en la moral y hace suyo el precepto de que «la opinión pública debe ser la base de los partidos, como lo es en último resultado de los gobiernos parlamentarios, cuyo mecanismo entero descansa sobre ella, que no otra cosa significa el régimen de las mayorías y el sufragio universal» (94). Pero justo es reconocer que ésta es una de las raras ocasiones en que Romanones dogmatiza. Y aún en este caso da una razón positiva, aunque no siempre confirmada por la experiencia: «cuando el partido no logra estar en relación con la opinión pública como no tiene sustancias propias para la asimilación, desaparece» (95), o se desmembra (96). Y siempre lentamente (97).

Los errores y personalismos de los jefes (98), la falta de sentido altruís-

(89) Id.: Op. cit., pág. 23.

(90) Id.: Op. cit., pág. 23.

(91) Id.: Op. cit., págs. 65 y 66.

(92) Id.: Op. cit., pág. 67.

(93) Id.: Op. cit., pág. 68.

(94) Id.: Op. cit., pág. 75.

(95) Id.: Op. cit., págs. 75 y 76.

(96) Id.: Op. cit., pág. 87.

(97) Id.: Op. cit., pág. 84.

(98) Id.: Op. cit., págs. 101 y sigs.

tico (99), la inmoralidad (100), la abstención sistemática de los ciudadanos (101), los fraudes electorales (102) y el caciquismo (103) son, a juicio de Romanones, las más graves dolencias del régimen de partidos. Refiriéndose al caciquismo, después de reconocer que es «un mal necesario» mientras no varíen los usos políticos y que su desaparición pondría en peligro la propia existencia de los partidos (104), anuncia solemnemente que si no se extirpa dará fin al régimen parlamentario (105), profecía que se cumplió espectacularmente y por duplicado en vida del longevo autor. A pesar de estos funestos presagios lo que Romanones llamaría la patología estasiológica no alcanza a la dura descripción que de las corruptelas del régimen parlamentario había hecho, en tono moralizante, Azcárate.

Las vagas alusiones de Borrego al aspecto funcional del problema, esto es, a la recíproca articulación de los partidos, se perfilan con más nitidez en la obra de Romanones. Como «el partido, según lo indica su propia significación etimológica es sólo una parte de un todo más grande..., nunca puede existir exclusivamente por sí solo, siendo condición necesaria a su existencia y a su desarrollo el que tenga enfrente de sí otro u otros partidos» (106). Esta posición que cierra el paso a esa controvertida invención del siglo XX que son los partidos únicos, ¿significaba la aceptación de cualquier multipartidismo? Romanones, sin aducir más pruebas que el ejemplo de Francia, afirma que «cuando coexisten muchos partidos, puede afirmarse que ninguno de ellos merece ese nombre» (107). Por eso declara claramente su preferencia por los grandes partidos, en lo que coincide con Borrego y aún con Azcárate. Esta unanimidad en temer una proliferación partidista que condujera a la ingobernabilidad y al caos, ponía al descubierto uno de los flancos más vulnerables del sistema; pero ninguno afrontó la cuestión resueltamente. Borrego creía que los pocos que fueran capaces de organizarse prevalecerían; Azcárate prefería ese peligro a la destrucción de la libertad, es decir, al establecimiento de trabas. Romanones, siguiendo a Darwin, da una apoyatura de apariencia más científica, al liberalismo progresista subyacente en las soluciones de sus predecesores.

(99) Id.: Op. cit., pág. 106.

(100) Id.: Op. cit., pág. 107.

(101) Id.: Op. cit., pág. 111.

(102) Id.: Op. cit., págs. 124, 139 y 141.

(103) Id.: Op. cit., págs. 115 y sigs.

(104) Id.: Op. cit., págs. 121 y 122.

(105) Id.: Op. cit., pág. 128.

(106) Id.: Op. cit., págs. 14 y 15.

(107) Id.: Op. cit., pág. 79.

La lucha de unos partidos con otros es, según Romanones, lo que los desarrolla o los destruye y, en definitiva, los selecciona porque siempre «vence el más apto, el más hábil, el más inteligente» (108). Si esta ley fuera cierta, Romanones habría resuelto la cuadratura del círculo político; pero la experiencia del mal social en medio del libertinaje, le debió inducir a paliar su optimismo e introducir en su cálculo un factor correctivo. La lucha entre los partidos selecciona al mejor y sirve al progreso a condición de que se mantengan «dentro de sus naturales límites; mas cuando todos con mérito o sin ellos aspiran por igual y con igual ambición a la posesión de los cargos que el poder ofrece... entonces ya esta lucha no coadyuva al progreso sino que se convierte en una lucha de reciproca destrucción» (109). Esta es la insatisfactoria reacción de Romanones ante el nudo de la tragedia demoliberal: una exhortación al mutuo respeto y a la renuncia al monopolio. El tono es enteramente distinto del propio de una investigación sociológica. Después de afirmar firmemente las virtudes intrínsecas de la *struggle for life* darwiniana ¿qué sentido tiene recomendar el deportivo *fair play*? Habría que elegir, para ser consecuente, entre la naturaleza o la educación, entre la espontaneidad o el artificio. Romanones, olvida ahora el método positivo y sus paralelismos biológicos para inclinarse por la persuasión moral: la lucha entre los partidos es buena si se respetan ciertas reglas de juego. Pero ¿y en caso contrario? En este punto crítico la última palabra de Romanones vuelve a ser empírica y objetiva: los partidos pueden ser beneficiosos; pero «cuando en vez de cumplir el fin del bien general, influyen en la sociedad, se mueven en ella con el solo objeto de obtener su propia utilidad, los partidos son fuente de vicios, daño constante y mortal en toda sociedad donde se producen» (110). En síntesis, el régimen demoliberal de partidos no es una panacea universal, como creía Azcárate, es una fórmula que puede ser saludable o dañina, según se comporten los partidos. Y ello dependerá, sin duda, de los pueblos. Reaparece la realidad disipando las elucubraciones. Y Romanones afinca en ella de nuevo. El es el primer estasiólogo español que relaciona el régimen de partidos con la psicología nacional. Y su descripción del «carácter de nuestra raza, poco aficionado a ocuparse con seriedad de los negocios públicos... nuestra impresionabilidad excesiva... la exagerada susceptibilidad y amor propio... y la carencia de condiciones para las grandes organizaciones y para el mando, como no en menor grado para la obediencia» (111), deja pocas po-

(108) Id.: Op. cit., pág. 209.

(109) Id.: Op. cit., pág. 212.

(110) Id.: Op. cit., pág. 198.

(111) Id.: Op. cit., págs. 94 y 95.

sibilidades a la viabilidad del sistema. Así cobran pleno sentido las pesimistas conclusiones de su primer libro: «Los gobiernos parlamentarios son necesariamente gobierno de partido» y éstos «vienen a ser la mayoría de las veces la usurpación que se hace, en nombre de una falsa representación, de la voluntad nacional» (112).

Desde el punto de vista metodológico, la teoría general de los partidos de Romanones representa un avance muy considerable en la estasiología española. La consideración del partido moderno como institución del Estado demoliberal es un paso decisivo para el entendimiento de los problemas estasiológicos fundamentales. Su ley, fugazmente expuesta, de la polaridad derecha-izquierda, le hubiera podido conducir a elaborar toda una dialéctica de los partidos. El biologismo social, ya trasnochado, le lleva a imágenes ingenuas y le arrastra a un error grave, el de confiar excesivamente en la lucha de los contrarios como medio de selección y de progreso. Pero esta desviación palpable le obliga a reconsiderar el tema en su conjunto y a aceptar nada menos que la relatividad del régimen de partidos, a reconocer que su eficacia está condicionada por realidades tan concretas como los pueblos y su idiosincrasia. A esta conclusión tan cierta como experimentable, no se podía llegar por la vía deductiva y apriorística de Azcárate sino aplicando con un mínimo de rigor el método positivo. Sólo así un hombre inmerso como Romanones en una ola de fanatismo demoliberal que se extendía a todo el Occidente, pudo llegar a la escéptica conclusión de que el sistema no era en sí necesaria y absolutamente bueno, y de que sólo lo era relativamente a las circunstancias. Borrego, con la atención siempre concentrada en los hechos, lo había dicho también, aunque con menor precisión, cuando en determinados supuestos llegó a preferir la monarquía absoluta a la constitucional y representativa. Pero a él no le era tan difícil: había nacido en el antiguo régimen. Romanones, no.

V. JOAQUÍN COSTA Y LA OLIGARQUIZACIÓN

Joaquín Costa, uno de los hombres más extraordinarios de la segunda mitad de nuestro siglo XIX, nació de padres campesinos al pie del Pirineo oscense en 1845. Mientras trabajaba de peón albañil aprendió francés, visitó París y se hizo bachiller. En medio de increíbles penurias, que le pusieron al borde del suicidio, concluyó sus estudios universitarios de Derecho y de Letras

(112) Id.: *El régimen parlamentario*, ed. cit., vol. II, pág. 156.

en Madrid. Entonces, conoció a Francisco Giner de los Ríos, quien le introdujo en los círculos krausistas a los que se incorporó, llegando a figurar en el primer elenco de profesores de la Institución Libre de Enseñanza. Entre 1880 y 1883 dirigió el *Boletín* de la Institución, en cuyos locales vivía. El influjo de Giner es palpable en los supuestos morales de la obra política y pedagógica de Costa; pero su poderosa y rebelde personalidad rebasó todo límite de escuela hasta el punto de que se desdibujaron sus orígenes institucionistas. Derrotado en 1896 como candidato a diputado, juró no volver a intentar su acceso al Parlamento; pero en 1903 se incorporó a la Unión Republicana que le dió un escaño. Progresiva, aunque lentamente fué perdiendo sus convicciones religiosas, especialmente a partir de un pleito —el llamado de «la Solana»— en el que intervino como abogado de la parte eclesiástica, y murió en 1911 fuera del seno de la Iglesia. Fué un hombre enfermo pero con aspecto de gigante. Azorín lo describió así en una página imperecedera: «tenía un cuello recio; su cabeza se erguía sobre un cuerpo fornido, atlético; su barba entrecana sin aliños afeitados, revuelta, bajaba hasta su pecho fuerte y saliente. Andaba despacio, parecía agobiado, abrumado por un tremendo peso misterioso, por una anonadadora fatiga» (113). Era desordenado, irascible, desinteresado y tenaz. Sus vastísimas lecturas y su trato con las minorías más refinadas no suavizaron su originaria barbarie de celtibero primitivo. Tenía el patriotismo a flor de piel. Su vida de apóstol descreído transcurrió bajo el signo del desmesuramiento y el fracaso. Hasta última hora y a pesar de sus flaquezas somáticas, una ardiente vitalidad interior le mantuvo espiritualmente enhiesto y activo (114).

Fué uno de los intelectuales más fecundos de su tiempo. Su obra, que está pidiendo a voces una interpretación inteligente y total, ocupa en el inventario de Mercadal treinta y siete volúmenes (115), a los que habría que añadir una decena para otros escritos inéditos o dispersos. Hay dos ediciones de *Obras Completas*, una de Huesca que llegó al vol. XXI y otra de Madrid que alcanzó el XXV, ambas iniciadas en 1911 e interrumpidas. Como jurista sus libros fundamentales son: *La vida del Derecho* (Madrid, 1876); *Teoría del hecho jurídico* (Madrid, 1880), e *Introducción a la política* (Madrid, 1881). Entre sus innumerables publicaciones consagradas al gran problema nacional son insoslayables el libro: *Reconstitución y europeización de España* (Madrid, 1900), el opúsculo *Crisis política de España* (Madrid, 1901), y, singu-

(113) AZORÍN: *Clásicos y modernos*. Madrid, 1913, pág. 257.

(114) Aunque insuficiente, la única biografía disponible es la de M. CIGES: *Joaquín Costa, el gran fracasado*. Madrid, 1930.

(115) JOSÉ GARCÍA MERCADAL: *Ideario de Costa*. Madrid, s. a., págs. 33-35.

larmente, *Oligarquía y caciquismo* (Madrid, 1902), que es un trabajo capital, pronto reimpresso, en el que se contienen, punzantes y apretadas, las ideas políticas matrices de Costa, tal como las expuso en el Ateneo de Madrid durante el curso de 1901, crítico en la vida del «león de Graus».

Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno de España: urgencia y modo de cambiarla, no es en rigor una monografía de teoría general de los partidos políticos porque está circunscrita a las coordenadas nacionales y no pretende tener aplicación más allá de nuestras fronteras; pero su interés estasiológico es notorio. Azcárate había puesto al descubierto las corrupelas —la práctica— del régimen parlamentario para deducir siempre la misma lección: hay que aplicar puntualmente los principios puros. A Costa no se le ocultó el carácter utópico del empeño del maestro y fué más lejos. Su pretensión era triple. En primer lugar, pretende Costa averiguar con la mayor exactitud los resultados reales de un siglo de ensayos en España del régimen parlamentario de partidos. En segundo lugar trata de descubrir la razón verdadera del fracaso. Finalmente, brinda las fórmulas prácticas para remediar la crisis y poner a la nación en la vía segura de la reconstitución política.

¿Cuál es la estructura real, la constitución verdadera de España al alba del siglo XX? Esta es la cuestión inicial. Costa describe y califica: «Cada región y cada provincia se halla dominada por un particular irresponsable diputado o no, vulgarmente apodado en esta relación cacique, sin cuya voluntad o beneplácito no se mueve una hoja de papel» (116). Hay, pues, «a un lado, un millar de privilegios que acaparan todo el derecho, que gobiernan en vista de su interés personal, confabulados y organizados para la dominación y la explotación del país, siendo más que personas *sui juris*; a otro lado, el país, los dieciocho millones de avasallados» (117). El panorama, incluso a vista de pájaro, es desolador; pero Costa, implacable, desciende para confirmar de cerca, el inflexible diagnóstico. Y repasa, una a una las instituciones fundamentales. «Eso que complacientemente hemos llamado y seguimos llamando partidos, no son sino facciones, banderías o parcialidades de carácter marcadamente personal, caricaturas de partidos, formadas mecánicamente» (118). Y hace suya la definición de un letrado almeriense, la más adversa que acaso se haya hecho nunca: «cuatro rateros con sombrero de copa y cuatro matones; ésta suele ser la plana mayor de un partido» (119). No hay en

(116) JOAQUÍN COSTA: *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno de España: urgencia y modo de cambiarla*. Madrid, 1902, pág. 8.

(117) Id.: Op. cit., págs. 18 y 19.

(118) Id.: Op. cit., pág. 14.

(119) Id.: Op. cit., pág. 23.

España, concluye, «partidos políticos, según lo que en Europa se entiende por partidos y el concepto que de ellos da la ciencia política» (120). ¿Quién gobierna entonces? ¿Acaso el gabinete? La respuesta no es menos negativa: «los ministros se tienen atadas las manos recíprocamente, y los oligarcas de la izquierda no dejan hacer nada de provecho a los de la derecha, ni los de la derecha a los de la izquierda» (121). Su censura llega hasta la clave misma del arco constitucional tendido por Cánovas: «el programa liberal de las parcialidades turnantes ha fracasado totalmente, puesto que no ha logrado encarnar poco ni mucho en la realidad» (122). Pero si no hay partidos, ni gobierno, cabe pensar que el legítimo poder se haya refugiado en la cámara popular. Pero no. Costa replica a los ingenuos que todavía confiaban en las Cortes: «es en España el Parlamento entero un peligro y una abstracción; por él la patria ibera no revivirá jamás» (123), porque es precisamente, «la cristalización y quintaesencia del régimen oligárquico y, al propio tiempo, su disfraz con que se cohonest a los ojos del país y el baluarte donde se nace fuerte y ampara las vandálicas correrías de sus hacedores, es cabalmente el Parlamento» (124). Si ascendemos más aún hacia la fuente de la soberanía, sale al paso el pueblo. ¿No es él quien dice la última palabra en los comicios? Costa cita y suscribe un juicio de Silvela: «En las elecciones no es el pueblo sino las clases conservadoras y gobernantes quienes falsifican el sufragio y corrompen el sistema abusando de su posición» (125). Desde el punto de vista de la participación de los ciudadanos en la gestión de los negocios públicos, «la forma política del Estado español puede definirse diciendo: un gobierno parlamentario sin electores» (126). ¿Quién rige entonces la nave el Estado? ¿El rey, quizás? Tampoco. El republicano Costa reconoce que «la oligarquía ha absorbido y anulado la soberanía histórica del monarca al mismo tiempo que la soberanía inmanente de la nación» (127), y, por eso, se ve obligado a aceptar que el problema está más allá del nivel de las formas de gobierno. Mientras no varíen los supuestos básicos, «vendrá la República y no seremos más libres; triunfará don Carlos y no seremos más esclavos» (128).

(120) Id.: Op. cit., pág. 14.

(121) Id.: Op. cit., pág. 78.

(122) Id.: Op. cit., pág. 47.

(123) Id.: Op. cit., págs. 80 y 81.

(124) Id.: Op. cit., pág. 63.

(125) Id.: Op. cit., pág. 21.

(126) Id.: Op. cit., pág. 76.

(127) Id.: Op. cit., pág. 37.

(128) Id.: Op. cit., pág. 38.

¿Cuál es, en suma, la constitución real de la sociedad española? Costa responde tajantemente: «una oligarquía pura en el concepto aristotélico: gobierno del país por una minoría absoluta que atiende exclusivamente a su interés personal sacrificándole el bien de la comunidad» (129). He aquí la conclusión del análisis sociológico de la vida española, que va a servir de punto de partida para los esclarecimientos ulteriores: «No es verdad que la soberanía resida en la nación, ni es verdad que el régimen político de ésta sea el parlamentario» (130); «no es nuestra forma de gobierno —insiste rectificándolo a Azcárate— un régimen parlamentario, viciado por corruptelas y abusos, según es uso entender, sino al contrario, un régimen oligárquico, servido, que no moderado, por instituciones aparentemente parlamentarias» (131). Su fórmula definitoria final es famosa: «Es como la superposición de dos Estados, uno legal, otro consuetudinario; máquina perfecta el primero, regimentada por leyes admirables, pero que no funciona; dinamismo anárquico el segundo en que libertad y justicia son privilegio de los malos» (132). La mente realista de Costa ha separado la letra constitucional de la fisiología social auténtica. El problema excede del orden legislativo. Ahora lo secundario es el ordenamiento jurídico, y lo importante, que hay un desajuste completo entre la ley y la práctica. ¿Por qué?

¿Por qué un siglo de ensayos constitucionales, en vez de aportar los esperados beneficios públicos y depurar las instituciones, ha consolidado la oligarquía? La respuesta de Azcárate era demasiado simple: por corrupción. Y su conclusión, elemental: hay que aplicar a rajatabla los principios demoliberales. Pero Costa no es un doctrinario dogmático y trata de penetrar en planos más concretos. El fracaso se ha producido en España, pero en otros países los efectos han sido saludables. ¿Dependerá todo de la infraestructura sobre la que empezaron a operar los doceañistas y luego los revolucionarios del 68? ¿Estará ahí la respuesta? Costa hace un poco de historia. Su análisis no empieza en las Cortes de Cádiz, sino en las Constituyentes de 1868, nacidas de la Revolución de septiembre, que fué para nuestro país el eco tardío de la revolución europea de 1848. Entonces se implantó el liberalismo más radical y exaltado y con él la libertad de cultos y el sufragio universal. El Regente del Reino, general Serrano, duque de la Torre, encarnaba el progresismo más avanzado. Incluso se minó «el obstáculo tradicional», la monarquía, pronto

(129) Id.: Op. cit., pág. 39.

(130) Id.: Op. cit., pág. 6.

(131) Id.: Op. cit., pág. 16.

(132) Id.: Op. cit., pág. 11.

derrocada. ¿Qué faltó para que se cumplieran plenariamente los ideales demoliberales? Nada. ¿Por qué se malogró la revolución? A juicio de Costa, porque el duque de la Torre trajo instituciones inglesas, «transplantadas desde un pueblo rico, civilizado, liberal... a otro pueblo de mendigos e inquisidores, rezagado tres siglos en el camino del progreso, que parece no tener la cabeza sobre los hombros más que como un remate arquitectónico, que no conoce la ley, que se acuesta todas las noches con hambre». Y Costa prosigue: «¿Qué había de suceder? En Inglaterra, efecto de su educación política y del respeto que se guarda a la moral, el régimen parlamentario es cosa seria y sincera; en España, con aquellos antecedentes, tenía que degenerar en esto que dice Azcárate: una parodia ridícula en que todo es farsa y mentira» (133). Faltaban los supuestos sociológicos del sistema, faltaba una nación capaz de autodeterminarse. Para Costa, España era un «pueblo menor de edad» (134) y sin voluntad (135). Su respuesta es mucho más realista que la de Azcárate: los españoles no estaban preparados para el régimen demoliberal de partidos. Bajo este reconocimiento late una relativización de los principios políticos más antidogmática todavía que la de Romanones. Si el sistema no es universalmente aplicable, habrá que reconocer que no es absolutamente deseable. La ilusión revolucionaria se derrumba.

¿Qué hacer en un país donde el Estado demoliberal de partidos degenera hasta el punto de que se pueda afirmar que «ha obrado como un estorbo y ha coadyuvado activamente al desastre»? (136). Este es el tercer problema, el de los remedios, el de las fórmulas políticas que Costa juzga adecuadas a la España de la época. Costa no duda en considerar «el régimen parlamentario como ideal» (137) y desea que «pueda aclimatarse en España un régimen europeo de libertad y de *self government*, de gobierno del país por el país» (138); pero «para que España pueda ser nación parlamentaria mañana tiene que renunciar a serlo hoy» (139), «tiene que renunciar a gobernarse por los electores para mucho tiempo» (140). Y propone nada menos que «una verdadera tutela» (141) para hacer al elector y reformar al gobernante (142).

(133) Id.: Op. cit., pág. 67.

(134) Id.: Op. cit., pág. 13.

(135) Id.: Op. cit., pág. 74.

(136) Id.: Op. cit., pág. 68.

(137) Id.: Op. cit., pág. 80.

(138) Id.: Op. cit., pág. 47.

(139) Id.: Op. cit., págs. 64 y 65.

(140) Id.: Op. cit., pág. 76.

(141) Id.: Op. cit., pág. 13.

(142) Id.: Op. cit., pág. 53.

Es lo que él llama «un *neoliberalismo* que acometa con decisión la obra urgente de extirpar la oligarquía» (143), un «régimen presidencial o representativo como transición y como medio» (144). Lo que late debajo de esta consigna heterodoxa, desde el punto de vista liberal y sospechosa de reaccionarismo, pero sibilina, es, sin duda, una dictadura atenuada, una república presidencialista en «que el gobierno funcione independientemente de las Cortes» (145), se acordone y ponga sordina a la voz del Parlamento «para obtener de él los efectos bienhechores del silencio» (146), se disminuya «la importancia personal y económica de las elecciones» (147) y en que un gobernante, un libertador, garantice «*personalmente* la efectividad de la ley» (148). Y con esto Costa llega a sus dos audaces fórmulas: la *política quirúrgica* y el *cirujano de hierro*. El texto es, por su rotunda agresividad, el resorte cordial de todo el pensamiento político de Costa: «Se requiere sajar, quemar, reseca, amputar, extraer pus, transfundir sangre, injertar músculo; una verdadera política quirúrgica..., y esa política quirúrgica tiene que ser cargo personal de un cirujano de hierro, que conozca bien la anatomía del pueblo español y sienta por él una compasión infinita como aquella que inspiró los actos de gobierno del conde de Aranda» (149). La evidencia de la quiebra de los dogmatismos induce a Costa a recomendar una «política antidoctrinaria y, por lo tanto, ética, circunstancial y de confianza..., semi-personal» (150). La objetiva disección del régimen liberal de partidos implantado en España llevó a Costa a propugnar un despotismo ilustrado sin reyes. Esto acontecía exactamente en 1901, al final de la ejemplar regencia constitucional de María Cristina, después de quince años de pacífico turno de los partidos, en el momento de mayor esplendor del sistema. ¿Qué hubiera pensado Costa del sufragio universal, del régimen parlamentario y de los partidos en 1921 o en 1933? Resulta difícil imaginar qué férrea mano habría pedido para su patria el republicano, laico y liberal discípulo de don Francisco Giner de los Ríos.

Oligarquía y caciquismo es la más profunda investigación acerca de las bases sociológicas en que ha de apoyarse una estasiología aplicada a España.

(143) Id.: Op. cit., pág. 47.

(144) Id.: Op. cit., pág. 80.

(145) Id.: Op. cit., pág. 79.

(146) Id.: Op. cit., loc. cit.

(147) Id.: Op. cit., pág. 77.

(148) Id.: Op. cit., pág. 62.

(149) Id.: Op. cit., pág. 61.

(150) Id.: Op. cit., pág. 83.

Tan radicales son las estructuras puestas al descubierto por Costa, que cualquier meditación vernácula sobre la reglamentación de la convivencia habra de tenerlas en cuenta. Todavía hoy, después de transcurrido medio siglo, los análisis de Costa son insoslayables como puntos de referencia y de contraste. Para la teoría general de los partidos, la lección de Costa es que existe una correlación básica entre pueblo y Estado y que, por lo tanto, no hay Constitución, por perfecta que sea en abstracto y por beneficiosa que haya resultado en otras circunstancias concretas, que pueda propugnarse como eficaz, si no se comprueba su adecuación práctica a la sociedad en que va a aplicarse. Ahora no es Borrego o Romanones, es Joaquín Costa, con todas las resonancias de su posición y de su nombre, quien grita, en la hora dorada de nuestra experiencia partidista, que el Estado demoliberal de partidos no es un remedio nacional, que fué instaurado prematuramente y que para evitar su degeneración habría que modificar por vía ilustrada la condición moral, cultural y económica del pueblo español.

VI. ADOLFO G. POSADA Y LA ESTASIOLIGÍA DE CÁTEDRA

Adolfo González Posada y Biesca nació en 1860. Fué discípulo de Giner de los Ríos y de Azcárate, a quienes sucedió como el más caracterizado pensador político de la escuela krausista. Su vinculación al grupo fué estrechísima y de su veneración a los fundadores, sus maestros, son elocuente testimonio sus estudios *Don Francisco* y *El recuerdo de Azcárate*, recogidos bajo el epígrafe general *Mis muertos*, en uno de sus libros (151). En los últimos años de su vida, Posada trabajaba en una *Historia del krausismo español*, que no llegó a ver la luz. Era el definitivo testimonio de su total adscripción a un movimiento político e intelectual que, prácticamente, se extinguió con él. Catedrático de Derecho Político y decano de la Facultad de Derecho de Madrid, fué el educador de las promociones que implantaron la II República, cuya Constitución contribuyó decisivamente a redactar como vicepresidente e inspirador de la comisión jurídica asesora que elaboró el anteproyecto (152).

La copiosa bibliografía de Posada se compone de medio centenar de libros y opúsculos de muy diferente valor. Sus obras fundamentales fueron el *Tratado de Derecho Político* (Madrid, 1935, 5.ª ed., 2 vols.), el *Tratado de Derecho Administrativo* (Madrid, 1934, 2.ª ed., 2 vols.) y los *Principios de socio-*

(161) ADOLFO POSADA: *España en crisis*. Madrid, 1923, págs. 169-214.

(152) NICOLÁS PÉREZ SERRANO: *La Constitución española*. Madrid, 1932, pág. 23.

logía (Madrid, 1928, 2.ª ed., 2 vols.). Entre las monografías destacan *El régimen constitucional* (Madrid, 1930), *La reforma constitucional* (Madrid, 1931) y *La crisis del Estado y el Derecho Público* (Madrid, 1934). Las obras de Posada son fundamentalmente informativas. Sus opiniones personales se perdían bajo abrumadores rosarios de citas, muchas veces contradictorias. La erudición y la bibliografía hacían frecuentemente inaccesible no sólo el pensamiento de Posada, sino incluso las conclusiones didácticas, por lo que sus manuales, especialmente en sus últimas ediciones, resultaban de escasa virtud pedagógica. Como ensayista su estilo era difuso y de larguísima párrafos por los que se desparramaban y perdían las ideas como en un laberíntico delta. Pero sobre el denso tejido de referencias, reservas, distingos, incisos e interrogantes que gustaba de acumular en sus manuales, flotaban siempre la ideología krausista y un demoliberalismo químicamente puro, que era la lección que verdaderamente se aprendía en su cátedra. Sus discípulos le respetaban por su insaciable curiosidad de lector, por su capacidad de trabajo y por su bondad. La influencia de su pensamiento en la escuela jurídica española es apenas perceptible.

Posada es el primer tratadista español que incluye en un manual de Derecho político un capítulo sobre los partidos. Y lo hace en 1894, fecha de publicación del volumen segundo de la primera edición de su *Tratado* (153), luego entenebrecido y desvertebrado por las sucesivas adiciones y revisiones. La razón no fué precisamente metodológica, sino técnica. El problema de los partidos tenía ya una rica e importante bibliografía. Era lógico que en un tratado aluvial, erudito y enciclopédico como el suyo, Posada no quisiera dejar al margen un tema muy actual y que ya había adquirido carta de naturaleza en la ciencia política. En dos notas bibliográficas bastante completas (154) Posada cita un centenar de obras relacionadas con la estasiología, en su mayoría extranjeras; pero olvida las de Borrego y Romanones y todas las relativas a la historia de los partidos políticos patrios.

Según Posada, «no debe definirse el partido político como una asociación», sino como «una institución del Estado que surge como una diferenciación social por razones ideológicas y a consecuencia de la legítima e inevitable diversidad de puntos de vista en relación con lo que debe ser y hacer el Estado» (155). Posada no razona su tesis ni cala en su alcance. Sólo así

(153) ADOLFO POSADA: *Tratado de Derecho político*. Madrid, 1893-4, vol. II, páginas 492-509.

(154) Id.: *Tratado de Derecho político*, 5.ª ed. Madrid, 1935, vol. I, pág. 492, y vol. II, págs. 421 a 423.

(155) Id.: Op. cit., vol. I, pág. 496.

se explica que incluya en la misma categoría a los partidos atenienses, que eran asociaciones, y a los contemporáneos, que son instituciones del Estado. Con ello se le escapa una distinción capital que ya había hecho medio siglo antes Romanones. Los partidos son para Posada «órganos intermedios entre el Estado y el gobierno» (156), «organizaciones formadas para convertir en preocupaciones y en labor de gobierno las ideas, aspiraciones e intereses que por ellos se estimen más conformes con el sentir general y con las necesidades del Estado» (157). Esta definición es más vaga y menos completa que las de Borrego y Romanones y en su nota más interesante —el carácter mediador de los partidos— se contradice con la afirmación primera de que son instituciones del Estado. Esta aporía inicial, fecundísima en sugerencias, no es objeto de ulterior análisis. La justificación de los partidos se da casi por supuesta. Posada entiende que son «indispensables en el régimen constitucional» e «inevitables en todo régimen político de base electoral» (158), pero considera «muy discutible» que sean órganos necesarios del régimen representativo (159). ¿Quiere ello decir que Posada admite como lícitas otras fórmulas orgánicas? No hay razones bastantes para suponerlo. La duda se cierra sobre los argumentos ajenos que en un sentido y en otro aduce el autor.

Posada no entra en la discusión de si es más deseable que haya pocos y grandes partidos permanentes o muchos pequeños y transitorios. Se limita a levantar acta del hecho de que los partidos propenden a constituir «condensaciones más o menos específicas del sentir general y se ofrecen como elementos más o menos estructurales» (160), es decir, da fe de la tendencia europea a la estabilización de las grandes corrientes partidistas. No obstante, cita sin reservas a Ostrogorsky, quien ante la descomposición general de los partidos rígidos señalaba la posibilidad de «restituir y reservar al partido su carácter esencial de grupo de ciudadanos, formado especialmente para una reivindicación política determinada» (161). Posada no toma posición ante este trascendental problema, aunque reconoce que en «Francia y España no han logrado estructurar las fuerzas políticas en partidos organizados bien diferenciados» (162). Sí condena, en cambio, el partido único y, siguiendo a Azcárate, rechaza la proscripción de ciertos partidos ilegales. Y da un argumento: la

(156) Id.: Op. cit., vol. II, págs. 422 y 423.

(157) Id.: Op. cit., vol. II, págs. 422.

(158) Id.: Op. cit., vol. II, pág. 424.

(159) Id.: Op. cit., vol. II, pág. 425.

(160) Id.: Op. cit., vol. II, pág. 423.

(161) Id.: Op. cit., vol. II, pág. 427.

(162) Id.: Op. cit., vol. II, pág. 429.

legitimidad de todos los partidos como «consecuencia del derecho de todos a opinar, libertad primordial» (163). Respecto a la clasificación, Posada cita los criterios de Sthal, Bluntschli, Rhomer y Azcárate, sin dar una opinión propia, y dedica una docena de páginas a describir someramente la situación de los partidos ingleses, norteamericanos, franceses, alemanes y españoles. Acerca de estos últimos ni siquiera recoge la generalizada opinión, que en otra ocasión había hecho suya, de que estaban en descomposición (164).

Seguramente lo más interesante de las páginas estasiológicas de Posada es su reacción ante el bolchevismo ruso, el fascismo italiano, el nacionalsocialismo alemán y la caótica crisis producida por la anarquía partidista en las postrimerías de la II República española. El teórico demoliberal llega a reconocer que «es, sin duda, ya legítimo preguntarse si no es posible un régimen político eficaz, sin partidos, pues de hecho tal régimen existe...; lo que se puede preguntar es si cabe organizar un gobierno político en régimen institucional representativo que garantice las libertades y el movimiento general de las opiniones, prescindiendo de los partidos. La dificultad está en encontrar procedimientos políticos que, evitando el influjo corruptor del partido —cuando se convierta en instrumento de egoísmos personales, de empresas o de partido—, facilite el cambio normal de los gobiernos o de su personal directivo al compás de los cambios de la opinión pública y según las exigencias del vivir colectivo» (165). Posada no afirma que exista esa posibilidad, pero tampoco la niega. Acepta, en cambio, la capacidad corruptora de los partidos. Es evidente que su fe demoliberal empezaba a flaquear. Su estasiología concluye nada menos que con una pavorosa interrogante sobre la validez fundamental del régimen de partidos. Los escepticismos de Borrego se repetían al cabo de un siglo en el discípulo predilecto de un dogmático tan seguro como Gumersindo de Azcárate.

La teoría general de los partidos de Posada carece de sustancia original. Aunque infinitamente más erudita, es menos perspicaz y menos constructiva que las de los compatriotas que le precedieron. Ni siquiera están maduramente elaboradas y sistematizadas las opiniones ajenas. La incertidumbre y la perplejidad envuelven a muchos problemas básicos. A veces cabe preguntarse si sus reservas obedecían más a imprecisión, escepticismo o suspensión de juicio que a empeño en permanecer neutral. En cualquier caso su aportación no constituye un progreso en el desenvolvimiento de la estasiología española.

(163) Id.: Op. cit., vol. I, pág. 496.

(164) Id.: *España en crisis*, págs. 53 a 67.

(165) Id.: *Tratado de Derecho Político*, 5.ª ed., vol. I, págs. 500 y 501.

VII. UNIPARTIDISMO Y «ECCLESIA» EN LUIS LEGAZ

La gran invención estasiológica del primer tercio del siglo XX fué el partido único. El hecho se produjo inicialmente en la U. R. S. S., luego en Italia y más tarde en Alemania, desde donde se extendió a una buena parte de Europa. La teoría y el Derecho, como tantas veces aconteció, fueron a la zaga de la realidad. Es curioso que el unipartidismo del Estado soviético no se consagró constitucionalmente hasta 1936. Precisamente entonces acababa de aparecer el famoso libro de Manóilesco *El partido único* (trad. esp., Zaragoza, 1938), pronto traducido a casi todos los idiomas cultos, y al que siguieron *Il partito e lo Stato* (Catania, 1935), de Zangara, y *Partei und Staat* (Koenisberg, 1937), de Johanny. A partir de 1930, la bibliografía germana, y especialmente la italiana, se habían enriquecido con importantes aportaciones al tema y alcanzaron su momento de mayor esplendor en vísperas de la segunda guerra mundial. El primer español que las estudia y que acomete la empresa de elaborar una doctrina propia y pensada para las peculiares circunstancias nacionales fué Luis Legaz Lacambra, nacido en 1905, profesor de Filosofía del Derecho en Santiago de Compostela y rector de aquella Universidad durante varios lustros. Sus trabajos juveniles estuvieron principalmente consagrados a la exposición y crítica de la Teoría Pura del Derecho de Kelsen. Su primer libro de madurez, en el que se recogen cuatro monografías mutuamente vinculadas por una clara coherencia metodológica y temática, es *Introducción a la teoría del Estado nacionalsindicalista* (Barcelona, 1940). En esta obra de postguerra, que es el primer intento de dar una fundamentación al régimen nacido del Alzamiento del 18 de julio de 1936, hay un capítulo, quizá el más importante, titulado «Partido y Estado» (166), con el que se inaugura la teoría española del unipartidismo. El mismo año aparecieron sus *Estudios de doctrina jurídica y social* (Barcelona, 1940), y luego su primer tratado sistemático, *Introducción a la ciencia del Derecho* (Barcelona, 1943), obra que el autor califica de síntesis y de punto de partida a la vez, complementada por el volumen antológico *Horizontes del pensamiento jurídico* (Barcelona, 1946). Pero la obra en la que condensa una visión cabal de la disciplina es *Filosofía del Derecho* (Barcelona, 1953). Este libro didáctico e innovador ha situado a Legaz en las avanzadas de la filosofía jurídica española contemporánea.

Toda la doctrina estasiológica de Legaz arranca de una convicción básica, la inevitabilidad de los partidos. «En la coyuntura sociológica-política actual,

(166) LUIS LEGAZ: *Introducción a la teoría del Estado Nacionalsindicalista*. Barcelona, 1940, págs. 125 a 189.

una solución al margen de los partidos es imposible.» Y Legaz aduce a continuación dos razones, una puramente histórica: «Hoy no existe el Estado sin partidos, y allí donde se intenta establecerlo se acaba por inventar un partido» (167). La otra razón es más bien especulativa: «Las tres fórmulas conocidas de Estado sin partidos, es decir, el tradicionalista, el corporativista y el dictatorial, o requieren para su implantación un período de tutoría social que exige el partido único, o son inaplicables a las comunidades contemporáneas» (168). Y por si esto último fuera dudoso en una hora de mandos personales acusadísimo, se recuerda que «todas las dictaduras modernas se basan en un partido» (169). Pero esta inevitabilidad radical no implica la aceptación del Estado demoliberal, parlamentario y pluripartidista. Tal forma política es para Legaz «un Estado desintegrado en falsos antagonismos a los que ningún valor político común vincula; por consiguiente, un Estado que no constituye una verdadera unidad política soberana» (170). Cabe otra opción, porque hay una vía recién abierta, el unipartidismo, forma, por cierto, evolutiva y más moderna que las marcadas por el signo de la pluralidad. Experiencias recientes confirman que «del Estado de partidos se va al Estado de un solo partido» (171). Lo más característico de este nuevo modo de gobernar es que no se funda en la polémica, en el contraste de las diferentes opiniones, sino en el criterio de un agonista que, «por ser único, excluye la relación de alteridad, no puede dialogar, entrar en discusión con otro» (172). Es lo que se llama el Estado totalitario, concepto equívoco y necesitado de esclarecimiento porque se entiende de modo diverso según los términos en que se plantee la relación entre Estado y Partido.

Legaz expone con cierto detenimiento la doctrina fascista, siguiendo principalmente la obra de Sergio Panunzio *Teoria generale dello stato fascista* (Padua, 1937); sintetiza luego el punto de vista sincrético de Manoilescu y, finalmente, reconstruye las grandes líneas doctrinales de la solución nazi según la interpretación de su definidor intelectualmente más calificado, Carl Schmitt, en su pequeño libro *Staat, Bewegung, Volk* (Hamburgo, 1933). Reduciendo a una sinopsis elemental las diversas posibilidades, Legaz escribe: «... o bien el partido manda al Estado —situación de Rusia—, o bien el Estado manda al partido, el cual es un órgano del Estado —situación de Italia—; o bien, por

(167) Id.: Op. cit., pág. 130.

(168) Id.: Op. cit., págs. 133 y sigs.

(169) Id.: Op. cit., pág. 194.

(170) Id.: Op. cit., pág. 129.

(171) Id.: Op. cit., pág. 130.

(172) Id.: Op. cit., loc. cit.

último, el partido ni manda al Estado ni es mandado por éste, sino que está al lado suyo, formando una unidad —situación de Alemania—» (173). Legaz entiende que el modo español de resolver el binomio Partido-Estado es original y diferente, por tanto, de los ensayados allende fronteras. Su intento de explicar la peculiar realidad española le lleva a formular toda una sugerente teoría del unipartidismo.

«El partido —escribe Legaz, refiriéndose a España— no es órgano del Estado, ni un ente autárquico, ni una corporación de Derecho público, aun cuando bajo ciertos aspectos se le pueda comparar con estas instituciones; tampoco es un Estado dentro del Estado, ni un cuerpo extraño al Estado subordinado pura y simplemente a él; es una ecclesia que guarda con el Estado una relación ontológica y jerárquica semejante (aunque, naturalmente, no idéntica) a la que en la tesis católica mantiene el Estado católico con la Iglesia católica» (174). Legaz desarrolla este paralelismo fundamental con una fidelidad implacable. En primer lugar, el credo y el dogma del partido son respetados por el Estado. En segundo lugar, el Estado comprende a los mismos hombres que constituyen el partido, aunque no necesariamente a todos ellos. En tercer lugar, el Estado adquiere el compromiso de proteger jurídicamente al partido, persiguiendo la herejía política y exigiendo para los más altos cargos la lealtad a los ideales del partido, a cambio de lo cual el partido le proporciona buenos ciudadanos. La consecuencia de esta teoría es la instauración de algo muy parecido a una religión civil, con una fe que son los puntos programáticos y con una iglesia u organización institucional que es el partido («comunidad de voluntades y creencias») (175). Al sacralizar la política, Legaz se encuentra con el hecho de la rigidez de los dogmas, fecundo en el área religiosa, pero preñado de problematización en el mundo de la política. Su solución es la de aceptar una vida de los ideales, y, por tanto, una adaptación a los tiempos; es lo que él llama «la evolución orgánica del dogma político» (176). La fundamentación primaria, lo que da una raíz ontológica a este paralelismo entre Partido e Iglesia, característico del Estado español, es que, circunstancia que no se da en ningún otro partido único europeo, la religión o programa de F. E. T. «está impregnado en su más honda sustancia de la religión divina del catolicismo» (177). Y la metáfora, llevada desde el plano de los principios al de las instituciones, conduce inevitablemente a audaces analogías: «El Consejo Nacional podría

(173) Id.: Op. cit., pág. 157.

(174) Id.: Op. cit., pág. 169.

(175) Id.: Op. cit., pág. 173.

(176) Id.: Op. cit., pág. 178.

(177) Id.: Op. cit., pág. 174.

«compararse en el Estado-Iglesia, que es el nuevo Estado español, al Concilio Euménico» (178).

La fórmula de Legaz, correcta y realista en su planteamiento, trata de sortear audazmente el casi infranqueable escollo de las relaciones entre Estado y Partido. Si el partido depende del Estado, se convierte en un instrumento, prácticamente en un órgano de la Administración. Si el vínculo jerárquico es inverso, el auténtico Estado es el Partido. Si ambas instituciones son paralelas e iguales, hay dos Estados, y entonces surge el pavoroso problema de quién predomina o de cómo se compatibilizan sus funciones. Esta aporía la resuelve Legaz identificando al partido con una *ecclesia*, y con ello soslaya las terribles disyuntivas anteriores; pero entra en una zona del Derecho público tan procelosa como las relaciones entre la Iglesia y el Estado. La solución sería, no obstante, formalmente válida si no aconteciera que la jurisdicción estatal se ejerce primordialmente sobre el plano terreno, y la eclesiástica, sobre el sobrenatural, una sobre fuero interno y otra sobre el externo, circunstancia típica y excepcional que no se da en ningún partido-*ecclesia*. Como enseñan los Pontífices, «todo lo que de alguna manera es sagrado en la vida humana, todo lo que pertenece a la salvación de las almas y al culto de Dios... cae bajo la dominación y autoridad de la Iglesia. Pero las demás cosas que el régimen civil... abraza y comprende es de justicia que queden sometidas a éste» (179). «En las cuestiones de Derecho mixto es plenamente conforme a la naturaleza y a los designios de Dios la concordia» (180); es decir, el régimen concordatario (181). El conflicto se resuelve por división de competencias o por pacto acerca de las materias mixtas. Pero lo primero es imposible entre Estado y Partido, porque el ámbito de acción de uno y otro es el mismo. Y lo segundo, o sea el reparto de atribuciones, atentaría contra la unidad del poder político más decisivamente aún que el pluripartidismo. Legaz trata de establecer una estratificación de competencias en el ámbito político, y escribe: «El Partido está por encima del Estado sólo en el sentido en que la Iglesia está por encima del Estado, en tesis católica: en el orden de las más altas finalidades» (182). Pero añade: «El Derecho del partido prima al Derecho del Estado» (183), lo que,

(178) Id.: Op. cit., pág. 188.

(179) LEÓN XIII: *Immortale Dei*, en *Doctrina Pontificia. Documentos políticos*. Madrid, 1958, pág. 198.

(180) Id.: Op. cit., pág. 210.

(181) SOTILLO: *Compendium Iuris Publici Ecclesiastici*, Santander, 1947, págs. 180 y siguientes.

(182) LEGAZ: Op. cit., pág. 179.

(183) Id.: Op. cit., pág. 180.

sin duda, coloca a éste en una posición ancilar respecto de aquél, con lo que caemos inevitablemente en la fórmula rusa.

El propio Legaz reconoce que «las finalidades de la Iglesia y del Estado son en realidad heterogéneas (espirituales y temporales, respectivamente), mientras que las del Estado y el partido son homogéneas» (184). Resulta, pues, difícil explicar cómo dos jurisdicciones semejantes que operan sobre las mismas cuestiones y que no están sometidas a otra instancia superior puedan actuar simultáneamente, sin dar lugar a cuestiones de competencia, y, en definitiva, a la guerra, salvo que una se subordine a la otra, hipótesis que Legaz se esfuerza en rechazar. La doctrina de la soberanía y la historia de las relaciones internacionales contradicen, en este caso, un pronóstico pacífico. Pero estas graves interrogantes que se ciernen sobre los supuestos últimos de Legaz no afectan a las virtudes sugerentes y esclarecedoras de su brillante teoría, clásica y moderna a la vez.

VIII. CONCLUSIÓN

La obra capital de Borrego es sólo posterior en once años a la de Rohmer, que el español no conocía; es, además, superior a ella por la amplitud temática y por un sano empirismo metódico, entonces desusado en las ciencias sociales, y que lleva a hallazgos tan certeros como el de la inseparabilidad del Estado demoliberal y el régimen de partidos, y a reconocer el carácter falible e instrumental del sistema y, por ello, su posible inadaptación a ciertas situaciones, lo que en algún caso le hace técnicamente inferior a la Monarquía absoluta. Andrés Borrego es uno de los europeos que cuenta con más y mejores títulos para figurar entre los fundadores de la Estasiología, y sólo la rareza de sus libros y la endémica ignorancia universal de las cosas españolas explica que hasta la fecha su nombre haya estado injustamente ausente de la bibliografía estasiológica. Pero, en el futuro, quien quiera ser mínimamente riguroso y veraz ha de colocar a Andrés Borrego junto a Federico Rohmer a la cabeza de esta nueva disciplina.

Azcárate es un creyente en la intrínseca bondad del Estado demoliberal. Por eso no hizo Estasiología positiva, sino normativa. Supuesta la concepción liberal y progresista de la vida social, Azcárate estableció el patrón ideal para el régimen de partidos, el deber ser estasiológico. La experiencia cotidiana le ponía de manifiesto las deficiencias del sistema en la práctica. No las negó, sino

(184) Id.: Op. cit., pág. 177.

que las denunció y condenó inflexiblemente. Pero su solución fué tan radical como ingenua: la culpa no es de las instituciones, sino de los ciudadanos que no son buenos liberales. Ignoró, por tanto, que el problema político capital consiste precisamente en que, dado el egoísmo de los humanos, hay que proporcionarles instituciones que lo encaucen y superen. Porque en una sociedad arcangélica cualquiera de las formas aristotélicas de gobierno sería excelente. La Estasiología de Azcárate, aunque inferior a la de Borrego por el método y por el escaso valor pragmático de las conclusiones, tiene la grandeza de la utopía. En este sentido estuvo a la altura de los grandes predicadores franceses del Estado demoliberal en la segunda mitad del siglo XIX y, a veces, por encima de ellos, puesto que llegó implacablemente a las últimas consecuencias, incluso a negar el derecho del Estado a proscribir ningún tipo de partido político. Tampoco faltó, pues, una aportación española a la Estasiología en la hora en que una buena parte del Derecho público se hacía como una religión, con preceptos maximalistas y con una robusta fe en la inexorable virtualidad de las formas demoliberales.

Romanones, que metodológicamente enlaza con Borrego, elabora una Estasiología positiva con sólo fugaces injertos del inevitable dogmatismo que imponían las creencias políticas de la época. A él se debe la consideración del partido como una pieza institucional del Estado demoliberal. Fué más allá que Borrego en el empirismo, ya que aceptó la variabilidad programática de los partidos, aunque no llegó a considerarlos como puros equipos de recambio, hecho tangible ya en algún gran país. Romanones es el primer estasiólogo que esboza una dialéctica de los partidos: tensiones entre la derecha y la izquierda y tendencias a la escisión y a la coalición. Erró cuando se dejó llevar por los prejuicios y no por los hechos: así, al suponer que la pérdida de la condición representativa popular acarrearía necesariamente el fin de los partidos. Y también es Romanones el primer estasiólogo que condiciona explícitamente la eficacia del sistema a la idiosincrasia de los pueblos, y concretamente a la del español, lo que significa otro paso más sobre Borrego. Este neutralismo empirista es el que le permite concluir que, a veces, los partidos pueden producir daño mortal a la sociedad. Ya no estamos ante una infalible panacea, sino ante una receta más bien saludable, pero en ocasionel letal.

El tema estasiológico de Costa es más limitado, porque está circunscrito a un área geográfica muy concreta; pero significa un avance considerable. Porque a Costa no le basta con levantar acta del fracaso del régimen parlamentario de partidos en la España finisecular, sino que se formula la gran pregunta científica: ¿Por qué? Su respuesta es famosa: como el pueblo español no estaba maduro para la democracia, no produjo auténticos partidos, sino facciones oli-

gárquicas con apariencia de partidos políticos. Lástima que Costa no se preguntara, además, si la tendencia oligárquica es consustancial a todo partido o sólo a los de ciertos países. Costa se adelantó diez años a Michels en el descubrimiento del hecho; pero no llegó a decir expresamente que no se trataba solamente de una ocasional y patológica situación española, sino de una ley sociológica de validez universal, cuyo cumplimiento simplemente se extremaba entre nosotros por razones estructurales. Desde la perspectiva española, el libro de Costa es, además, de un valor tan inestimable y vigente que no caben ni decisiones ni estudios estasiológicos sobre nuestro país sin haber agotado previamente el acervo de investigaciones y de experiencias capitales que atesora. *Oligarquía y caciquismo*.

También Posada, muy en la línea de la escuela estasiológica española, considera al partido político, no como una simple asociación, sino como una pieza constitucional básica del Estado demoliberal. Aunque culto y laborioso, Posada: fué un universitario intelectualmente bastante mediocre, y, por tanto, su única aportación propia fué su reacción personal ante el hecho nuevo del unipartidismo italo-germano, que no rechazó de plano, sino con tímidas reservas. El «inlujo corruptor» del pluripartidismo era tan evidente que hasta un hombre aferrado al dogmatismo democrático trató de entender las razones de quienes se esforzaban en hallar otras fórmulas. Posada acaso sea el primer jurista europeo de convicciones rotundamente antiautoritarias que no sólo no descarta la posibilidad de una representación sin partidos, sino que comprende a quienes se esfuerzan en el difícil empeño de hallarla.

Legaz es nuestro primer estasiólogo que hace suya la tesis de negar la unidad política del Estado pluripartidista y que, a fin de resolver el dualismo que existe entre Estado y Partido, elabora una doctrina original y especialmente pensada para la situación española, cuya peculiaridad consiste en ser mucho más flexible que la de otros Estados no demoliberales. Según Legaz, el partido único es una *ecclesia* civil, competente en el plano de las altas finalidades políticas a las que ha de atenerse el Estado. Legaz logra superar inteligentemente algunas de las graves dificultades de orden conceptual que su teoría plantea y abre un camino nuevo a las estasiologías unitarias precisamente en un momento en que un buen número de juristas rusos, italianos y alemanes se esforzaban en encontrarlo.

Es, pues, evidente que hay una Estasiología española que se remonta a los orígenes de esta disciplina y que registra posiciones que responden con originalidad y decoro a la problemática de cada hora. Resulta muy difícil extraer una lección conjunta de una serie de empeños tan distintos y tan separados cronológicamente; pero, empeñado en ello, me atrevería a concluir que el común

denominador de estos trabajos patrios, incluso de los más dogmáticamente demoliberales, es un irreprimible recelo hacia la eficacia española del sistema de partidos, lo que la historia de nuestro último siglo justifica, por cierto, sin demasiada labor analítica (185).

GONZALO FERNÁNDEZ DE LA MORA

Profesor de la Escuela de Funcionarios
Internacionales

RÉSUMÉ

Estasiologie est le nom proposé par Duverger pour la théorie générale des partis politiques, dans son oeuvre "Les partis politiques". En 1842 les frères Frédéric et Théodore Rohmer ont donné origine à cette nouvelle science avec leur classification psychologique des partis et leur bibliographie spécifique sur ce sujet. Mais la estasiologie moderne n'est née que lorsque les méthodes sociologiques s'imposent dans la science politique. La nouvelle étape commence avec le fameux traité d'Ostrogorski: "La démocratie et l'organisation des partis politiques", et atteint sa maturité avec l'apparition du livre de Duverger en 1951. A partir de ce moment on n'a cessé de publier des monographies et même des traités estasiologiques. Cependant dans aucun des inventaires bibliographique on ne trouve des titres en espagnol. Il existe une estasiologie espagnole, mais en vérité elle est très insatisfaisante.

Il n'existe pas d'histoire externe de nos partis et on n'a pas rassemblé les statuts ou les programmes comme il a été fait en Italie et en Allemagne. Il faut suivre la vie des partis politiques espagnols à travers l'Histoire générale ou à travers quelque travail de caractère plus prosélytique que scientifique. Cependant le thème sociologique n'a pas été étranger aux Espagnols. L'auteur de cet article est entrain d'étudier avec un esprit critique l'apport, de grande valeur mais mal connu, de six juristes espagnols à la science estasiologique. Les hommes éminents qui se sont posé le problème du parti politique comme une réalité sociale et une institution juridique sont: Andrés Borrego, Gumerindo de Azcárate, le Conte de Romanones, Joaquín Costa, Adolfo G. Posada, et, à notre époque, Luis Legaz. Il est donc évident qu'il existe une Estasiologie espagnole qui remonte aux origines de cette discipline mais chez tous ces juristes il y a une méfiance inévitable envers l'efficacité espagnole du système des partis, ce qui est sans doute le motif pour lequel celui-ci reste en marge de nos juristes dans ce thème passionnant.

(185) Este trabajo se ha realizado bajo los auspicios de la Fundación March,⁷ a la que el autor renueva su agradecimiento.

SUMMARY

"Estaciologie" is the name that Duverger proposed for a general theory of the political parties, in his work "Les partis politiques". The brothers Frederick and Theodore Rohmer were, in 1842, the writers who gave birth to this new science through their psychologic classification of the parties and their specific bibliography on this subject. But modern "estaciologie" does not appear until the sociologic methods become dominant in the political science. The new stage begins with Ostrogorski's famous essay on "La démocratie et l'organisation des partis politiques" and reaches its maturity with the issue of Duverger's book in 1951. Ever since then, monographs and even "staciologic" treatises have continuously been published. However, in no bibliographical inventory, a reference is done to Spanish works. There exists a Spanish "estaciologie" but really it is not very satisfactory.

There does not exist an external history of our parties nor even have their statutes or policies been compiled, as in Italy or Germany. The course of the Spanish political parties has to be trailed through general histories or through some works whose character is proselytistic rather than scientific. And yet, Spaniards have not been unaware of sociological subjects. The author of this article critically considers the contribution to the "estaciologie" science, as valuable as badly known, of six Spanish jurists.

These eminent men, who have taken an interest in the political party as a social reality and a juridical institution, are Andrés Borrego, Gumersindo de Azcárate, the Count of Romanones, Joaquín Costa, Adolfo G. Posada and, in our days, Luis Legaz. Thus, it is evident that there exists a Spanish "estaciologie" which goes back to the origin of our science; but, in all these jurists, we can perceive an irrepressible distrust with regard to the Spanish effectiveness of the party systems, which is, perhaps, the reason of our jurists' maintaining themselves separated from this interesting subject.