

# ISS

revista de  
**FOMENTO  
SOCIAL**

**Elecciones locales**

**La recuperación democrática  
del municipio**

**Raíces del materialismo histórico**

**Crisis de la democracia trilateral**

**Pablo Iglesias y la Iglesia**

# SUMARIO

	<u>Págs.</u>
<b>EDITORIAL:</b>	
Ante las elecciones locales .....	3
<b>ESTUDIOS:</b>	
Papel del municipio y la provincia en el proceso hacia la autonomía de las nacionalidades y regiones, por Matías García .....	7
La recuperación descentralizada de las haciendas municipales, por Javier Gorosquieta .....	23
Hacia la institucionalización jurídica de la participación vecinal, por Javier M.º Berriatúa San Sebastián .....	35
La gestión democrática municipal en Andalucía como soporte de la autonomía política regional, por Vicente Theotonio Cáceres, Antonio Porras Nadales y Rafael Reus Avila .....	45
Despoblación y envejecimiento de los municipios rurales, por La Redacción .....	55
Raíces filosófico-culturales del materialismo histórico, por Enrique M. Ureña .....	59
La crisis de la democracia en la perspectiva trilateral (Europa, Estados Unidos, Japón), por César Sánchez-Aizcorbe .....	69
Pablo Iglesias y la Iglesia (En el centenario del PSOE, 1879-1979), por Víctor Manuel Arbeloa .....	85
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	103

---

## REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

### Empresa periodística:

CESI, Pablo Aranda, 3. Madrid-6. Teléfono 262 49 30.

Director: Javier Gorosquieta Reyes.

Redacción y administración:

Pablo Aranda, 3. Madrid-6. Teléfono 262 49 30.

### SUSCRIPCION.—Precios para 1979:

España .....	700 pesetas
Extranjero .....	13,50 dólares
Número suelto .....	185 pesetas

DEPOSITO LEGAL: M. 1.437-1958

REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

VOLUMEN TREINTA Y CUATRO

---

---

Reservados los derechos de  
propiedad literaria

---

---

# Ante las elecciones locales

Lo que directamente votaremos el día 3 de abril próximo son candidaturas a los puestos de concejal en todos los municipios del Estado español. Cada votante emitirá el sufragio en su municipio de residencia, de acuerdo con el censo electoral. Los candidatos a concejal estarán agrupados en listas cerradas, presentadas por los partidos, coaliciones de partidos o grupos de ciudadanos con carácter independiente. Se votarán listas, no nombres concretos, que no se podrán alterar, modificar o suprimir. Los partidos federados o coaligados en un municipio no podrán presentar candidatos propios en otro municipio de la misma provincia ni participar en más de una federación o coalición de carácter provincial o nacional.

La atribución de los puestos de concejal a las diferentes listas se hará aplicando la regla d'Hont a los votos válidos emitidos en cada pueblo o ciudad. Esta regla equivale a aplicar un criterio de proporcionalidad limitada; prima a los partidos con mayor número de votos y estimula a lo que denominan voto útil; los partidos muy pequeños, en efecto, no tienen ninguna oportunidad, con este sistema, de quedar directamente representados.

Lo importante de estas elecciones es que de las mismas van a resultar los ayuntamientos, por un lado, y las diputaciones provinciales, por otro. Efectivamente, las corporaciones municipales o ayuntamientos estarán formados por la totalidad de los concejales elegidos y sólo por ellos. Sólo de entre quienes fueron cabeza de lista será nombrado el alcalde. Para este nombramiento votan, en primera instancia, los concejales. Si alguno de ellos logra la mayoría absoluta de los votos de los concejales, quedará automáticamente electo. De lo contrario, será proclamado alcalde el concejal primero de la lista que hubiere obtenido más votos en el correspondiente municipio.

En cuanto a las diputaciones provinciales, se asigna a cada partido judicial un diputado como mínimo fijo y los demás puestos de diputados en cada provincia se reparten entre los partidos judiciales en proporción al número de habitantes de estos últimos. Una vez definido el número de diputados que corresponde a cada

partido judicial se aplica de nuevo la regla d'Hont al número de concejales obtenido por cada lista consolidada de los partidos políticos, coaliciones o independientes, dentro de cada partido judicial. De esta forma se realiza la asignación relativamente proporcional del número de diputados a las listas consolidadas de los concejales electos. De entre los concejales, pues, salen todos y cada uno de los diputados provinciales. Por otra parte, las diputaciones provinciales no son otra cosa que la reunión de los diputados electos. Estos elegirán, a su vez, al presidente, por mayoría absoluta en primera votación y por mayoría simple en la segunda.

De acuerdo con este mecanismo queda claro que de los resultados de las próximas elecciones, que no sólo municipales sino también provinciales, va a depender en alto grado la política municipal y provincial durante los próximos cuatro años. De aquí su enorme transcendencia y nuestra responsabilidad, la responsabilidad de todos, ante el voto.

Es preciso insistir en ello, puesto que no nos debemos dejar llevar de la inercia en nuestra imagen sobre el papel de municipios y provincias en la política general del país. Estamos más acostumbrados a unos criterios centralistas que casi todo lo confiaban a la gestión y política del Estado. Todavía en la Ley de Bases de Régimen Local, aprobada el 19 de noviembre de 1975, víspera de la muerte de Franco, se escribía en su exposición de motivos: «Dejando aparte la vieja pugna entre ideologías liberales y absolutistas, dentro de las primeras se separan las que pretenden volver al Municipio foral con defensa de la excentralización, y aquellas otras que, reconociendo la existencia de las comunidades locales, consideran que forman parte de una unidad superior que no es posible desconocer: el Estado. Esta última postura se abre camino paulatinamente y es la que va a dar lugar a separar los conceptos de centralización y descentralización que son, precisamente, los que hoy día veteban la estructuración entre el orden general del Estado y el de las Entidades Locales.

Los pilares básicos, por tanto, que jalonan la evolución del Régimen local en un país son dos:

a) Por encima de la vida local está la vida nacional, que comporta necesidades generales difícilmente localizables, al menos en comunidades concretas.

b) Supuesta la integración en el ordenamiento jurídico total, la vida local podrá tener mayor o menor grado de autonomía.»

Centralismo puro, a nuestro entender, el que rezuma este texto, centralismo reflejado más tarde en el articulado de la ley. Y esta ley había querido responder, a pesar de todo, a una cierta demanda social evidente de descentralización políticoadministra-

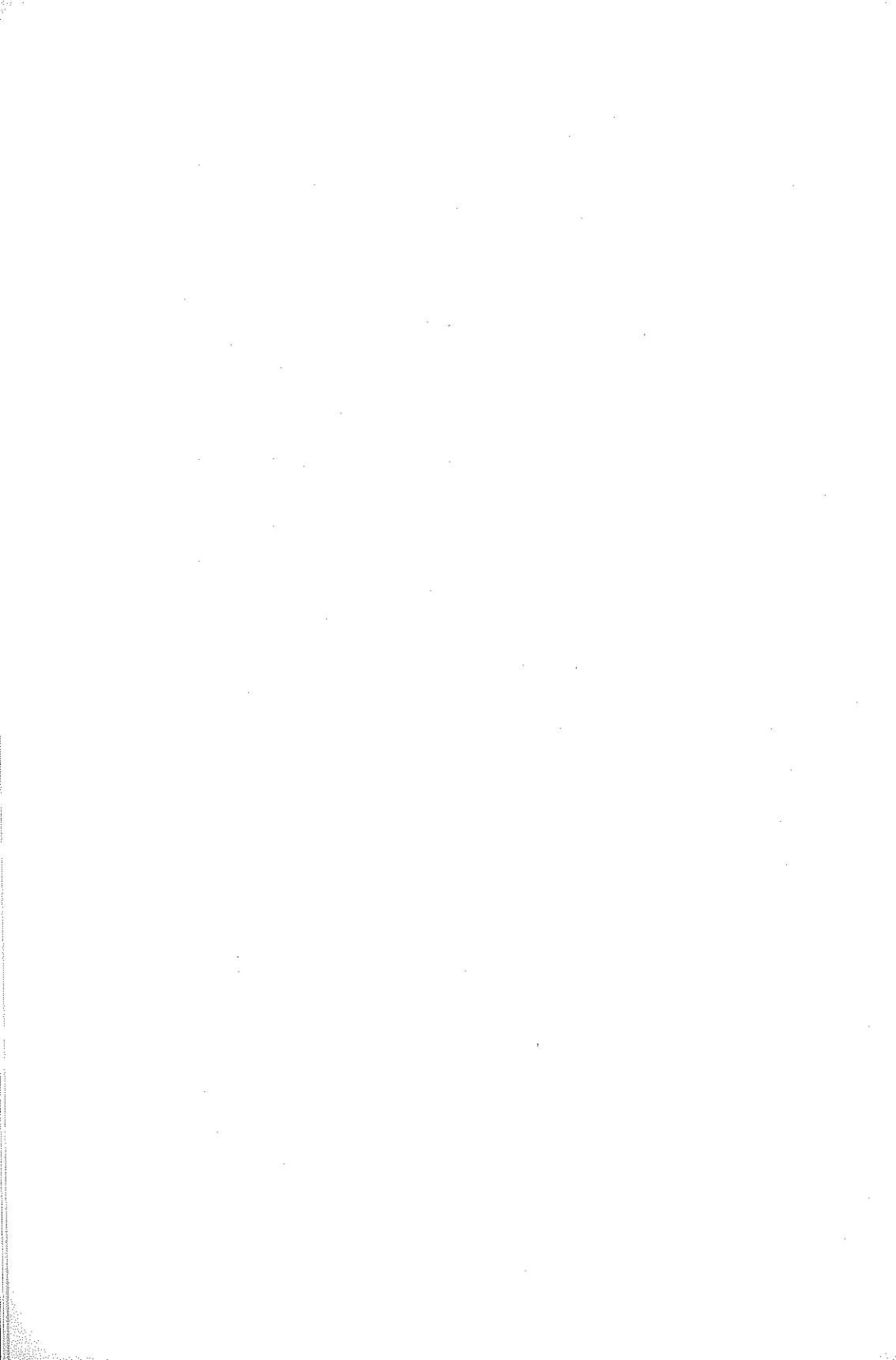
tiva. Estimamos que hoy la demanda continúa orientada más bien en el sentido de lo que el citado texto califica un tanto despectivamente como «municipio foral con defensa de la excentralización»; va orientada, en definitiva, hacia una clara autonomía y competencia específica de diputaciones provinciales y ayuntamientos.

Creemos como principio básico del derecho natural el no transferir a entidades políticas superiores, como el Estado, lo que pueda hacer la provincia con suficiente personalidad y eficacia; y que tampoco la provincia debe atribuirse funciones que pueda desarrollar con normalidad el municipio. Política del Estado debe ser, por el contrario, fortalecer a las diputaciones y consolidar a los municipios en sus personalidades políticas propias.

En las democracias de los países industriales se observa hoy una exigencia social de elementos significativos de democracia directa y de democracia cercana. No basta la democracia representativa o parlamentaria, con la iniciativa ciudadana del voto cada varios años pero la lejanía real de las bases populares respecto de la gestión política en los interregnos electorales. Ni es suficiente como complemento, junto a ella, la democracia sindical para la lucha por las reivindicaciones más o menos laborales. Grados significativos de cercanía y de participación directa, de arraigo popular y de vitalidad política compartida a diario, se pueden lograr sobre todo, y tal vez con exclusividad, en los niveles municipales, comarcales y provinciales.

Logremos, pues, la democracia municipal y provincial con verdaderos contenidos. Las próximas elecciones municipales (a la vez que provinciales) podrán ser su necesario punto de partida. Pero es preciso cambiar, además, la actual legislación en vigor sobre régimen local, heredada de períodos centralistas y panestatales, para devolver a municipios y diputaciones la fuerte personalidad política local que por naturaleza les corresponde.

A este objetivo se orienta el presente número de Revista de Fomento Social, centrado sobre todo en la recuperación del municipio en una triple vertiente: la política, la tributaria y la más propia de la participación ciudadana.



## **Papel del municipio y la provincia en el proceso hacia la autonomía de las nacionalidades y regiones**

Por Matías GARCIA

En este número monográfico de **Revista de Fomento Social** dedicado al Municipio y la Provincia, el presente artículo pretende hacer de puente entre esa materia y la de las autonomías de las nacionalidades y regiones; de ella nos ocuparemos próximamente en otro número monográfico. Incluso podríamos decir que este estudio trata ya más bien de esta última cuestión, si bien enfocada desde el municipio y la provincia. Por lo demás, se trata de un trabajo que sólo aspira a exponer con claridad qué papel corresponde, según la nueva Constitución, a estos dos primeros niveles de organización territorial autónoma, en el proceso hacia la autonomía de ese otro posible nivel de organización territorial; el de las nacionalidades y regiones. Evidentemente no podemos hacer ver el papel que la provincia y el municipio juegan en ese proceso sin analizar el proceso mismo.

### **I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION EN SU RELACION CON LOS MUNICIPIOS Y PROVINCIAS**

Cuando el español medio escucha la palabra autonomía en el nuevo contexto constitucional la pone inmediatamente en relación con la propia de las nacionalidades y regiones, sin pensar en otros tipos de autonomías territoriales. A ello sin duda ha contribuido el planteamiento polémico que la cuestión ha tenido en estos últimos meses y la atención política que a ella se le ha prestado; pero también el tratamiento destacado que a esa específica autonomía se le concede en la Constitución (1). Ya en su Título Preliminar se destaca con toda razón—como una de las principales características de la nueva estructura política—la articulación entre

(1) Ello fue todavía más evidente en las primeras fases del largo proceso de elaboración del texto constitucional. El Anteproyecto de 24-12-77 (BOC de 5-1-78) trataba de los municipios y provincias en el Título dedicado al Gobierno y la Administración (cfr. art. 105 de ese texto).

«la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles» y «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran» (art. 2). En cambio no existe, en este puesto destacado de la Constitución, una paralela referencia a la autonomía municipal, como, por ejemplo, la había en la Constitución de la República de 1931; ésta decía así en su art. 1.º: «La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y de las regiones» y, de acuerdo con esa concepción, comenzaba con la siguiente frase su Título Primero dedicado a la «Organización nacional»: «El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía» (art. 8.º).

A pesar de lo dicho y como en seguida veremos, tal vez la diferencia legal no sea tan grande y se trate fundamentalmente de una distinta acentuación y de un menor interés vital y ambiental por el tema de las autonomías municipal y provincial. Con esa observación no pretendemos quitar importancia a la cuestión. Todo lo contrario; como recientemente destacaba un editorial de la revista **Razón y Fe**, estamos convencidos de la importancia de la democraticidad y autonomía del municipio para que realmente funcione la democracia y la autonomía de la región, ya que, según decía Tocqueville en un texto allí citado, «sin instituciones municipales una nación puede otorgarse un gobierno libre, pero no posee el espíritu de la libertad» (2).

Por eso queremos dedicar este artículo a clarificar el papel que el municipio y la provincia (autónomos a su vez ellos mismos) pueden y deben jugar, según la Constitución, en el mismo proceso de creación de esas otras comunidades autónomas que pueden constituirse sobre la base de las nacionalidades y regiones. Nosotros nos vamos a concentrar en esta cuestión, no sin llamar antes la atención sobre otra de igual e incluso mayor importancia: la de la autonomía que el municipio debe conservar en el seno de las mismas comunidades autónomas regionales.

Para plantear adecuadamente la primera cuestión y antes de pasar a describir el proceso hacia las autonomías y el papel que en ellas juegan los municipios y las provincias, permitánsenos estas aclaraciones preliminares.

### **1. Niveles interrelacionados de organización territorial autonómica**

El título dedicado en la Constitución a la Organización Territorial del Estado, se abre con el siguiente artículo: «El Estado se

---

(2) **Municipio y Democracia:** Razón y Fe 199 (1879-I) 4-5.

organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137). La Constitución no ignora, pues, la autonomía de municipios y provincias. Más aún, **como hecho** ella sólo conoce esos dos primeros niveles de organización territorial autónoma; en efecto, ante todo, «la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos...» (art. 140). Igualmente: «El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo» (artículo 141, 2). En cambio, del tercer nivel de autonomía territorial, el de las nacionalidades y regiones, se trata únicamente como «**derecho**» (art. 2 y 143, 1) y **como posibilidad** (art. 137 y 143, 1) (3).

Desde otro punto de vista, la autonomía por decirlo así más **original** es la del municipio; no es tan claro este carácter originario en la provincia, «entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división para el cumplimiento de las actividades del Estado» (art. 141, 1); y desde luego no tienen de suyo ese carácter las autonomías de las comarcas y, sobre todo, las de «las Comunidades autónomas que se constituyan» precisamente por la libre decisión de esos municipios y provincias. En este último caso se trata por tanto predominantemente de una autonomía **derivada**. La observación que acabamos de hacer ha de ser sin embargo matizada (4) en el caso de las comunidades de aquellos «territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía» (Disposición Transitoria 2.ª) e incluso—aunque en grado mucho menor—en el de las comunidades de «los territorios dotados de

---

(3) Tal vez se pueda hablar, además, de la posibilidad de otro nivel autonómico—intermedio entre el municipio y la provincia—, ya que la Constitución permite la creación de «agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» (comarcas); más aún, en el seno de las provincias insulares de los archipiélagos, «las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos» (art. 141, 3 y 4). No hay ninguna razón para que estas entidades intermedias no gocen de una adecuada autonomía en algunas cuestiones.

(4) Cuando en el artículo hablamos de autonomía original o derivada, tratamos el tema desde un punto de vista predominantemente formal y de procedimiento; es decir, distinguimos entre comunidades a las que la Constitución considera ya autónomas y aquellas otras que puedan llegar a serlo **dependiendo** del cumplimiento de determinados requisitos. No ignoramos sin embargo que la misma Constitución «ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales», aunque también establece que su «actualización general» «se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía» (Disposición Adicional 1.ª). Exceptuado el caso de Navarra, que tiene en vigor algunos de esos derechos y salvo lo que afirmamos en el texto sobre los regímenes preautonómicos, ningún territorio está dispensado de recorrer el proceso para acceder a la autonomía y convertir su derecho remoto en hecho y derecho reconocido y concreto.

un régimen provisional de autonomía» (D. T. 1.<sup>a</sup>). Por ello es normal que en estos casos—y sobre todo en el primero—se suponga ya esa voluntad de acceder a la autonomía y se facilite el proceso de acceso a ella, omitiendo algunas de las consultas prescritas a municipios y provincias en los otros casos.

## 2. ¿Qué colectividades pueden llegar a ser Comunidades Autónomas?

Lo que acabamos de decir sobre el carácter derivado de la autonomía de las posibles Comunidades Autónomas de tercer grado o nivel necesita todavía una ulterior matización, ya que la creación efectiva de tales comunidades no es arbitraria y simplemente voluntarista. La Constitución exige unas determinadas condiciones previas para que esa voluntad de los municipios y provincias pueda materializarse precisamente en un determinado ámbito territorial.

**Normalmente** «el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2» sólo podrán ejercerlo (y así «acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas») estos tres tipos de territorios: «las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica» (artículo 143, 1). Esta última condición parece que la cumple—por poner sólo dos casos claros—la provincia-región de Navarra o la de Asturias. En otras la cosa será menos clara.

Sin embargo la misma Constitución establece la posibilidad de dos **excepciones**, que se regularán de la siguiente forma: «Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivo de interés nacional: a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143. b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no están integrados en la organización provincial» (art. 144, a y b). En el primer supuesto excepcional se trata de una simple autorización y la principal protagonista debe seguir siendo (evidentemente, junto con sus municipios) la provincia que aspira a erigirse en solitario en Comunidad Autónoma. En cambio, en el segundo caso—que en principio sólo hace pensar en Ceuta y Melilla—la palabra «acordar» parece eliminar o recortar ese protagonismo. Sin embargo, él está expresamente reconocido en la D. T. 5.<sup>a</sup>, que prescribe taxativamente lo siguiente: «Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica en

los términos previstos en el artículo 144.» ¿A dónde apunta entonces esa palabra «acordar»? Tal vez a una posible solución futura del caso Gibraltar, en la que—en el mismo acto de recuperación de soberanía—se acuerde por el Estado español (en un tratado con la Gran Bretaña) un Estatuto de autonomía para ese territorio y su comunidad.

Más complejo sería el procedimiento—aunque, a nuestro parecer, no imposible—para el siguiente caso también excepcional (el tercero): el de la erección en Comunidad Autónoma de un territorio que (en su totalidad o en alguno o algunos de sus elementos integrantes) constituya hoy una parte de alguna de las actuales provincias (un ejemplo podría ser la Rioja). Parece que ese procedimiento exigiría previamente la «alteración de los límites provinciales» actuales, alteración que «habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica» (art. 141, 1).

### 3. **Diversas situaciones iniciales y diversas metas en el proceso hacia la autonomía de las nacionalidades y regiones**

Recordemos que el objetivo específico de este trabajo es el de describir el proceso hacia la autonomía de las regiones y nacionalidades y destacar el papel que en él juegan los municipios y provincias. Pero, para entender bien ese proceso desde esa perspectiva, nos parece conveniente hacer antes unas breves observaciones sobre estos tres aspectos de la cuestión: en primer lugar, sobre la diversidad de **situaciones iniciales** que la Constitución contempla como posible punto de arranque de este proceso; en segundo término, sobre las **metas (finales o parciales)** a que el proceso puede conducir; finalmente, sobre las **diversas maneras de acceder** a esas metas desde los diversos puntos de partida, es decir, sobre el proceso mismo en sus diversas etapas y modalidades.

a) Los territorios que en principio son aptos para la autonomía pueden encontrarse, al iniciar el camino hacia ella, en una de estas tres **situaciones iniciales**: en la primera estarían los territorios **sin régimen provisional de autonomía**. Esta situación es la única que contempla el articulado de la Constitución. Aunque actualmente ella pueda parecer irreal, ya que todas las provincias españolas (5) están ahora integradas en uno y otro organismo preautonómico (o, al menos, pueden llegar a integrarse en él), sin embargo no se puede dejar de contemplar esa posibilidad, ya que, o bien alguno

(5) Las provincias menos definidas (sin contar el caso especial de Navarra, del que luego trataremos) son las de León, Santander y Logroño respecto al organismo preautonómico de León-Castilla y la de Madrid respecto al de Castilla-La Mancha.

de esos organismos puede disolverse sin obtener la autonomía (cfr. D. T. 7.<sup>a</sup> b y c), o bien alguna o algunas provincias pueden no consumir (o no mantener) su incorporación a él o no aceptar la integración en la Comunidad Autónoma que se proyecte (art. 151, 1) o que incluso lleguen a constituir el resto de las provincias que hayan aceptado el Estatuto (art. 151, 3). De las otras dos situaciones sólo se trata en las Disposiciones Transitorias: en la segunda están «los territorios dotados de un **régimen provisional de autonomía**» (D. T. 1.<sup>a</sup>), es decir, hoy por hoy la totalidad del territorio español con las excepciones que ya hemos indicado o a las que en seguida aludiremos (6). En la tercera situación se encuentran los «territorios que en el pasado hubiesen **plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten**, al tiempo de promulgarse esta Constitución, **con regímenes provisionales de autonomía**» (D. T. 2.<sup>a</sup>), en concreto, Cataluña y el País Vasco (7). Por brevedad, en adelante vamos a denominar del siguiente modo a esas tres situaciones fundamentales: territorios sin régimen de preautonomía, territorios en régimen de preautonomía simple y territorios en régimen de preautonomía cualificada. Aparte de ello, presentan situaciones especiales el caso de Ceuta y Melilla, al que ya hemos hecho mención (D. T. 5.<sup>a</sup>) y el caso de Navarra del que también hemos hablado y del que trataremos más adelante (D. Adicional primera y D. T. 4.<sup>a</sup>).

b) Sin contar la situación de autonomía provisional (o de preautonomía) las **metas** propiamente autonómicas son sólo dos. La Constitución prevé, en efecto, una autonomía (o meta intermedia) de primer grado y otra de segundo grado (meta final). La diferencia fundamental entre ambas radica en el tipo de competencias que en cada grado se pueden asumir. En la fase de **autonomía de primer grado** sólo se pueden asumir las competencias enumeradas en el art. 148. En cambio, en la fase de **autonomía de segundo grado**, se pueden asumir, además, ulteriores competencias, con tal

(6) Véanse esas excepciones en las notas 5 y 7. El caso más corriente (el de esta segunda situación) está hoy apoyado en los siguientes Reales Decretos-Leyes y los correspondientes Reales Decretos que los desarrollan y que por orden cronológico son los siguientes: **Galicia**, Real Decreto-Ley 7/1978 de 16-3 y Real Decreto 474/1978 igualmente de 16-3; **Aragón**, Real Decreto-Ley y respectivamente Real Decreto 8/1978 y 475/1978, ambos de 17-3; **Archipiélago Canario**, 9/1978 y 476/1978 de 17-3; **País Valenciano**, 10/1978 y 477/1978 de 17-3 (todos ellos en BOE de 18-3-78); **Andalucía**, 11/1978 y 832/1978 de 27-4 (BOE 28-4-78); **Baleares**, 18/1978 y 1517/1978 de 13-6; **Extremadura**, 19/1978 y 1518/1978 de 13-6; **Castilla y León**, 20/1978 y 1519/1978 de 13-6 (BOE 30-6-78); **Asturias**, 29/1978 de 27-9 y 2405/1978 de 29-9; **Murcia**, 30/1978 de 27-9 y 2406/1978 de 29-9 (BOE 10-10-78); **Castilla-La Mancha**, 32/1978 y 2692/1978 de 31-10 (BOE 15-11-78).

(7) Para la **Generalidad de Cataluña** véase el Real Decreto-Ley 41/1977, desarrollado en el Decreto Ley 2543/1977, ambos de 30-9 (BOE 5-10-77) y por el 2717/1978 de 2-11. Se le han traspasado competencias por Reales Decretos 1383, 1384, 1385 y 1386/1978 de 23-6 y por otros posteriores. Respecto al **Consejo General del País Vasco**, véase Real Decreto Ley 1/1978, desarrollado por Real Decreto 1/1978 de 4-1 y completado, en lo que toca a la posible incorporación de **Navarra**, por Real Decreto Ley 2/1978, todos ellos de 4-1 (BOE 6-1-78). También le han sido transferidas determinadas competencias.

de que no sean las propiamente estatales, enumeradas en el artículo 149. Sin embargo, las comunidades autónomas pueden participar en estas competencias estatales en los términos que permite el art. 150. No nos detenemos más en esta cuestión—sin duda central en el problema de las autonomías—pero marginal para el aspecto que nosotros estamos tratando (8).

Debemos, sin embargo, advertir que la meta autonómica final es (o puede ser) la misma para todas las nacionalidades y regiones; con otras palabras, que la diversidad en el punto de partida o situación inicial no implica necesariamente diversidad en el punto o meta final de llegada, aunque ciertamente sí una cierta diversidad en los procedimientos y en el ritmo de acceso; eventualmente, y como resultado de lo anterior, puede entrañar, además, la necesidad de pasar sucesivamente por los dos grados de autonomía, en vez de saltar directamente a la meta final.

c) Desembocamos ya en el punto central de nuestro estudio: el del **proceso hacia la autonomía**, del que—antes de describirlo en detalle—queremos dar un adelanto sintético. La cuestión es la siguiente: partiendo de las tres situaciones iniciales anteriormente descritas, ¿cómo se pasa, según la Constitución, a una u otra de las metas (o a las dos sucesivamente) que también hemos descrito?

En toda hipótesis, el proceso (entendido en sentido amplio) abarca dos etapas: la primera es la que llamaremos de **iniciativa**, en la que el colectivo de que se trate simplemente manifiesta en principio su voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma. La segunda es la que constituye el **proceso autonómico propiamente dicho**; en ella dicho colectivo confirma y concreta esa voluntad por medio de la elaboración y aceptación (en lo que también interviene el Estado) de un concreto Estatuto de autonomía. Ese proceso en su sentido estricto admite a su vez dos modalidades, una de las cuales (a la que llamaremos **proceso normal**) exige el paso sucesivo por las dos metas de autonomía (con una permanencia de al menos cinco años en la de primer grado), mientras que la otra (a la que denominaremos **proceso especial**) permite el salto directo a la autonomía de segundo grado.

A partir, pues, de las tres situaciones iniciales que ya conocemos, en la **etapa de iniciativa** se decide cuál de las dos modalidades del proceso estrictamente dicho se va a seguir en la segunda etapa. Esas tres situaciones iniciales sólo influyen directamente

(8) En cambio sí tendría mucha importancia, aunque indirecta, con nuestro tema el estudio de las competencias específicamente municipales, comarcales y provinciales en relación a las de las mismas Comunidades Autónomas. Si esta cuestión no se aborda valientemente, la autonomía de los entes más radicalmente autónomos puede diluirse en la nada. Véase a este propósito el editorial citado en la nota 2.

en hacer más o menos fácil y rápido el acceso a la segunda etapa; sólo indirectamente influyen en los resultados de la primera y, por tanto, en el procedimiento que habrá de seguirse en la segunda. Queda pues claro, que, a partir de cualquiera de las tres situaciones, se puede estar en disposición (al finalizar la primera etapa) de comenzar incluso el «proceso especial». Como veremos, en esos diversos resultados de la primera etapa juegan un papel importantísimo los municipios.

Al comenzar la **segunda etapa**—la del proceso estrictamente dicho—se han borrado ya las diferencias entre las tres situaciones iniciales (aunque pueden conservarse algunos de sus efectos) y ya sólo hay que distinguir entre territorios que seguirán el proceso «normal» (en dos fases) y los que seguirán el proceso «especial» (en una fase). Pero recordemos que todos los territorios pueden llegar un día a la misma meta: la autonomía de segundo grado.

#### 4. Formas concretas de intervenir en este proceso los municipios y las provincias

En el apartado anterior hemos adelantado sintéticamente un esquema del proceso que luego vamos a describir en sus diversas modalidades. De igual manera creemos oportuno proporcionar desde ahora al lector—antes de describir con mayor detalle ese proceso—una sistematización de las diversas formas que van a permitir en él a los habitantes de los municipios y provincias afectados manifestar su voluntad—directamente o a través de sus representantes—en orden a constituir unidos una comunidad territorial autónoma de tercer nivel (de región o nacionalidad). Este doble esquema inicial nos evitará el tener que hacer en adelante continuas y enojosas alusiones al papel que en ese proceso juegan los municipios y las provincias y nos permitirá, por tanto, concentrarnos en la simple exposición de un proceso ya de por sí bastante complejo. Creemos que de esta forma podemos conseguir con mayor brevedad y claridad el objetivo que nos hemos propuesto en este artículo.

La Constitución ha arbitrado principalmente estos tres canales para conseguir la intervención de los municipios y provincias en el proceso hacia la autonomía de las nacionalidades y regiones: Primero, el de acuerdos explícitos de las respectivas **corporaciones locales** representativas de Municipios y Provincias (en concreto y normalmente los Ayuntamientos y Diputaciones); este canal se prescribe sobre todo en la fase de iniciativa y en ocasiones puede ser parcial o totalmente suplido por acuerdos del órgano colegiado superior de los territorios en régimen de preautonomía. Segundo, el de **Asambleas constituidas por los Parlamentarios** (Diputados y Senadores) elegidos por las respectivas provincias a los que a ve-

ces se agregan los miembros de las Diputaciones afectadas; este canal se utiliza sobre todo para la redacción del proyecto de estatuto. Tercero y finalmente, sometiendo una determinada decisión (concretamente, la ratificación de la iniciativa o la aprobación del Estatuto) a referéndum del cuerpo electoral de cada una de las provincias afectadas.

## II. EL PROCESO HACIA LA AUTONOMIA DE LAS NACIONALIDADES Y REGIONES

Tras las observaciones preliminares anteriores, y, sobre todo, después de conocer por qué y por medio de qué canales principales intervienen los municipios y provincias en un proceso cuyas líneas fundamentales también hemos adelantado, podemos ya concentrarnos en la exposición más detallada de las dos etapas de ese proceso.

### A. La etapa de iniciativa

Para lograr una mayor claridad expositiva, vamos a examinar separadamente esta etapa en las tres situaciones iniciales que pueden presentarse: Territorios sin régimen de preautonomía, territorios en régimen de preautonomía simple y territorios en régimen de preautonomía cualificada. Respecto a cada una de ellas vamos a hacernos estas tres preguntas: ¿A quién corresponde la iniciativa del proceso autonómico?, ¿Con qué procedimiento se inicia ese proceso? y, finalmente, ¿a qué efectos pueden conducir los diversos resultados de dicho procedimiento?

1.—**Territorios sin régimen de preautonomía.** Según el artículo 143, 2, en este caso la iniciativa **corresponde** «a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia». Corresponde, pues, a un **conjunto de corporaciones locales**, que debe abarcar a todas las provinciales y a un grupo de las municipales que reúna al menos las condiciones dichas. Sin embargo, como en seguida veremos, se puede también decir que, en el sentido de una simple incoación, esa iniciativa puede tomarla **cualquiera de esas corporaciones locales**, aunque la iniciativa no se consume ni tenga operatividad si no resulta secundada por el conjunto dicho (9).

(9) La D. T. 3.<sup>a</sup> precisa que esta iniciativa «se entiende diferida con todos sus efectos, hasta la celebración de las primeras elecciones locales una vez vigente la Constitución». Desde otro punto de vista, ella puede ser excepcionalmente sustituida por las «Cortes Generales, mediante ley orgánica», «por motivos de interés nacional» (art. 144, c).

En correlación con lo anterior, el **procedimiento** es el siguiente: «En el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las corporaciones locales interesadas» se deberán cumplir los requisitos mínimos ya indicados, es decir, se deberán lograr los acuerdos provinciales y municipales requeridos para que la iniciativa se consuma. Dicho procedimiento puede materializarse en uno de estos tres resultados: primero, que no se consigan en el plazo previsto los mínimos requeridos; segundo, que se consigan simplemente; y, tercero, que se consigan por una mayoría cualificada de municipios que entonces y según prescribe el art. 151, 1, debe alcanzar, al menos (en contraste con el mínimo anteriormente descrito), «las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas» (en vez de las dos terceras partes del conjunto de las provincias), «que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas» (aquí no hay diferencia). En este último caso el procedimiento deberá todavía completarse sometiendo a ratificación dicha iniciativa «mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica» (art. 151, 1).

Los **efectos** correspondientes a cada uno de esos resultados son los siguientes. Si la iniciativa no ha prosperado, «solamente podrá reiterarse pasados cinco años» (art. 143, 3). Si simplemente prospera, es decir, si prospera por mínimos, se puede iniciar el proceso ordinario descrito en los arts. 146-148 y que en su primera fase sólo conduce al primer grado de autonomía. En cambio, si prospera por mayoría cualificada y votación del subsiguiente referéndum, se seguirá el procedimiento especial previsto en los artículos 151-152, que permite acceder directamente al segundo grado de autonomía.

**2.—Territorios en régimen de preautonomía simple.** La Disposición Transitoria primera de la Constitución dice lo siguiente: «En los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del art. 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.» Esta disposición no cambia, pues, sustancialmente lo dicho para el caso anterior, pero añade algunos matices y alternativas que a continuación explicamos.

En cuanto a **quién corresponde** la iniciativa, la disposición sólo dice que los órganos colegiados superiores del correspondiente régimen de preautonomía **podrán sustituir** la parte de iniciativa que corresponde a las Diputaciones (o a los órganos interinsulares), pero no dice que necesariamente tengan que sustituir y, en todo caso, todo sigue igual respecto a los municipios.

En cuanto al modo de ejercerla (evidentemente sólo para el caso de que los citados órganos colegiados superiores intervengan en esa iniciativa) la disposición aludida precisa que se requiere para ello «un acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros». En cuanto a la intervención de los municipios nada se modifica. Por lo demás, sea cualquiera la forma que se adopte en el procedimiento (con intervención de las diputaciones o con intervención alternativa del ente preautonómico) él puede desembocar (y ello depende básicamente de los municipios) en uno de los tres resultados ya descritos.

En cuanto a los **efectos**, básicamente son también los mismos que en el caso anterior, pero en éste se desemboca, además, en toda hipótesis, en la disolución de los «organismos provisionales autonómicos», con las modalidades que indica la D. T. 7.<sup>a</sup>. En efecto, ante todo, el correspondiente organismo queda automáticamente disuelto si no hubiera ejercitado su derecho de iniciativa «en el plazo de tres años»; queda también disuelto si la iniciativa «no llega a prosperar por no cumplir los requisitos previstos en el artículo 143»: se disolverá también y finalmente en el caso de que la iniciativa prospere, si bien entonces ello sólo ocurrirá «una vez constituidos los órganos que establezcan los Estatutos de autonomía aprobados conforme a esta Constitución».

**3.—Territorios en régimen de preautonomía cualificada.** En contraste con el caso anterior (que sólo introducía matices y pequeñas alternancias en el esquema básico del texto constitucional), la Disposición Transitoria segunda modifica profundamente para los casos que ahora nos ocupan el tratamiento de la iniciativa.

Esta **corresponde** (10) simplemente a «sus órganos preautonómicos colegiados superiores», es decir, en concreto, a la Generalitat de Catalunya y al Consejo General del País Vasco, sin necesidad de que intervengan los municipios ni las diputaciones, ni tener que esperar a las primeras elecciones locales.

El procedimiento también es muy simple: «cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta... comunicándolo al Gobierno». En esta fase no se requiere para nada la intervención de los municipios y, por tanto, no son tampoco precisos los acuerdos por mayoría normal o cualificada que exigen los arts. 143, 2 ó 151, 1 y ni siquiera el referéndum previsto en este último párrafo. Todos estos requi-

(10) La no necesidad en esta etapa de una intervención más explícita de los municipios y provincias se justifica por el hecho de que dichos territorios ya en el pasado han «plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía»; no es preciso, pues, recabar de nuevo su voluntad, que se supone suficientemente expresada respecto al simple deseo de autonomía; en cambio, se pedirá su aquiescencia para el concreto Estatuto que se redacte. Si el proceso fracasase y se disolviese el ente preautonómico, tendrían en principio que proceder por el método normal.

sitos de expresión de la voluntad popular se consideran ya cumplidos por tratarse de territorios «que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía» (D. T. 2.<sup>a</sup>).

En cuanto a los **efectos**, con sólo cumplir el procedimiento descrito, esos territorios «podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148», es decir, podrán acceder directamente al segundo grado de autonomía, a través del procedimiento especial—y aun ése ligeramente simplificado—para la elaboración del Estatuto, previsto en los arts. 151, 2 y 3 y 152.

Hemos de completar lo dicho en este apartado con una alusión al caso de **Navarra**, sobre todo en relación a su posible incorporación al Consejo General del País Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya.

Quede claro ante todo que esa incorporación no es necesaria y que Navarra puede continuar en la situación actual o, en cuanto provincia «con entidad regional histórica» (art. 143, 1), puede también optar por constituirse ella sola en Comunidad Autónoma por el procedimiento ordinario.

Sólo a efectos de una posible incorporación al C. G. V. (en la actual fase de preautonomía) o al régimen autonómico vasco que le sustituya (en la fase de autonomía) vale lo previsto en la D. T. 4.<sup>a</sup>, respecto a **procedimiento** e **iniciativa**: ésta «corresponde al Organó Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Organó Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos». Para ello no parece tampoco necesario esperar a las primeras elecciones locales.

En cuanto a los **efectos**, la D. T. 4.<sup>a</sup>, 2 dice lo siguiente: «Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período de mandato del Organó Foral competente, y en todo caso cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143», que, como recordaremos, es de cinco años. Pero más importancia tiene el advertir a los **efectos positivos**, en caso de prosperar dicha iniciativa. Por ellos Navarra quedaría incorporada en toda hipótesis al nivel de autonomía que ese momento hubiere ya alcanzado el País Vasco. Si se adhiriere en la fase de preautonomía (antes de la aprobación del Estatuto) el efecto no superará el de simple iniciativa y desde ese momento compartirá con el resto de las provincias vascas, pero interviniendo en él, el proceso especial, del que luego trataremos, para la aprobación del Estatuto. Pero si se incorporare cuando ya el País Vasco poseyere

su Estatuto de autonomía, su decisión de adhesión supondrá para Navarra entrar de lleno en la situación de autonomía de segundo grado. En esta hipótesis la etapa de iniciativa y el proceso coincidirían. Con ello nos hemos introducido ya en el tema de los siguientes apartados.

## B. Las dos modalidades del proceso propiamente dicho

Una vez superada la etapa de iniciativa, todos los territorios quedarán en una de estas dos situaciones intermedias: o bien estarán simplemente capacitados para seguir el camino o **proceso normal**, en el que son necesarias dos fases para llegar al segundo grado de autonomía, o bien estarán facultados para utilizar un camino o **proceso especial**, que les permita conseguir en una sola fase la autonomía de segundo grado. Como ya hicimos en el apartado anterior, vamos a tratar separadamente las dos situaciones y en cada una de ellas vamos a preguntarnos, en primer lugar, **qué características** debe tener el Estatuto que se elabore; en segundo lugar, **quién ha de elaborar el proyecto**; en tercer lugar, **cómo se tramita y aprueba** a continuación el Estatuto y, finalmente, **cómo se reforma**.

1.—El **proceso «normal» de acceso a la autonomía** (cfr. artículos 146-148). Respecto a las **características de los Estatutos**, éstos en todo caso están llamados a constituir dentro de los términos de la Constitución «la norma institucional básica de cada Comunidad y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico» (art. 147, 1). En nuestro caso concreto, es decir, para acceder por el camino normal al primer grado de autonomía, sólo se exige que el Estatuto contenga lo siguiente: «a) La denominación de la Comunidad que mejor responda a su identidad histórica. b) La delimitación de su territorio. c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias. d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas» (art. 147, 2). A su vez, estas competencias, que son las que principalmente caracterizan a este primer grado de autonomía, sólo podrán asumirse en el ámbito de las veintidós materias enumeradas en el art. 148. Como más adelante veremos, el Estatuto deberá finalmente establecer un procedimiento para la reforma del mismo (cfr. art. 147, 3).

Acerca de **quién debe elaborar** con esas características el proyecto de Estatuto, la Constitución nos dice que ello corresponde a «una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas» (art. 146). Esta labor no es, por tanto, competencia del órgano preautonómico que eventualmente tuvo la iniciativa.

El proyecto así elaborado «será elevado a las Cortes Generales para su **tramitación** como ley» (art. 146); pero como las leyes «que aprueban Estatutos de autonomía» deber ser leyes orgánicas, su **aprobación** «exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto» (art. 81, 1 y 2).

De parecida manera, «la **reforma** de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica» (art. 147, 3). El precepto vale para cualquier reforma, incluso para esa **reforma cualificada**, mediante la cual, pasados cinco años de vigencia del Estatuto, la respectiva Comunidad autónoma podrá acceder sin más requisitos al segundo grado de autonomía. Sobre ello dice en efecto la Constitución: «Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149» (art. 148, 2). No parece por tanto que las Comunidades que han seguido este proceso normal tengan de suyo que cumplir para acceder al segundo grado de autonomía las condiciones que los arts. 151-152 exigen para las que accedan a él por el proceso especial.

2.—**El proceso especial de acceso a la autonomía.** Vamos a analizarlo con el mismo esquema que hemos utilizado en el caso anterior. Comenzamos, pues, por las **características del Estatuto**, y en particular por el capítulo de las competencias. Sabemos ya que el distintivo de este proceso especial consiste en que ofrece la posibilidad de acceso directo al segundo grado de autonomía, es decir, a aquel en que las competencias que se pueden asumir no quedan limitadas a las enumeradas en el art. 148. El Estatuto deberá, pues, detallar cuáles son esas mayores competencias. Pero la Constitución exige además, a las comunidades que acceden al segundo grado de autonomía por este procedimiento, que incorporen a sus Estatutos una serie de prescripciones complementarias que afectan a la organización institucional autonómica, y que se refieren, más en concreto, a una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno, un Presidente y un Tribunal Superior de Justicia, así como a los sistemas de elección y representación de la población del territorio, etc. (cfr. art. 152, 1).

Acerca de la cuestión de **quién elabora** el proyecto para dicho Estatuto, el texto constitucional dice lo siguiente: «El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros» (art. 151, 2, 1.º).

Advirtamos que de esta Asamblea, en contraste con el caso an-

terior, han sido excluidos los miembros de las Diputaciones u órganos interinsulares de las provincias afectadas y que, desde luego, tampoco ahora tiene ningún papel—al menos en cuanto tal—el órgano preautonómico que eventualmente tomó la iniciativa del proceso. Sin embargo, aquí existe todavía un pequeño matiz diferencial—el único que encontramos en todo el proceso—para las comunidades de territorios que iniciaron el proceso en régimen de preautonomía cualificada; sobre ellas dice ciertamente la D. T. 2.<sup>a</sup>, que el «proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2» (y en ello por tanto no existe diferencia), pero añade (y aquí sí la hay) que ello se hará «a convocatoria del órgano colegiado preautonómico» (y no a convocatoria del Gobierno).

La tramitación subsiguiente exige en este proceso cualificado los cuatro pasos siguientes: Como primer paso y una vez aprobado el proyecto por la Asamblea de Parlamentarios a que antes aludimos, éste «se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar, de común acuerdo, su formulación definitiva (artículo 151, 2, 2.º).

El segundo y el tercer paso dependerán del resultado del anterior, es decir, de que se haya o no logrado el acuerdo. En la primera alternativa, el segundo paso consistirá en someter el texto resultante «a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto» para ver si «es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos» (art. 151, 2, 3.º-4.º). Si se consigue esa aprobación (11) el tercer paso consiste en elevar el texto «a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación» (art. 151, 2, 4.º), que, por tratarse de una ley orgánica, requerirá mayoría absoluta en el Congreso (cfr. art. 81). En la segunda alternativa, es decir, si no se logró acuerdo entre los representantes de la Asamblea de Parlamentarios del respectivo territorio y la Comisión Constitucional del Congreso, el segundo paso consistirá en que el proyecto sea «tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales»; el tercero, en que el texto eventualmente aprobado por éstas «sea sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto», para ver si es «aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada una de las provincias (art. 151, 2, 5.º). La diferencia entre las dos alternativas (que a su vez dependen del resultado del

(11) La Constitución advierte a este respecto lo siguiente: «la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias, no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo» (art. 151, 3).

primer paso en la tramitación) no consiste simplemente en una inversión del orden entre el segundo y el tercer paso; hay algo más: al tramitarse el texto en la segunda alternativa «como proyecto de ley ante las Cortes Generales» concede a éstas la oportunidad—que no tienen en la primera alternativa—de introducir modificaciones en el Estatuto, antes de que éste sea sometido a referéndum.

El cuarto paso es de nuevo común: aprobado, en una u otra forma, el Estatuto, «el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley» (art. 151, 2, 4.º y 5.º) (12).

---

(12) Lo dicho en la nota anterior vale también para la alternativa segunda, es decir, para el caso de una no aprobación por referéndum, en alguna o algunas provincias, de un texto de Estatuto tramitado previamente como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto puede seguir siendo válido para las provincias que lo aprobaron, que integrarían la Comunidad Autónoma quedando en principio fuera las que lo rechazaron.

# La recuperación descentralizada de las haciendas municipales

Por Javier GOROSQUIETA

## *Derecho natural y voluntad política*

A propósito de la integración económica supranacional en mercados comunes, escribió hace años A. G. Robinson: «Los argumentos económicos en favor de una mayor integración de las naciones no son irresistiblemente decisivos... Si los argumentos políticos son tan fuertes como se piensa, al economista, que tiene conciencia de las limitaciones de los argumentos económicos, le resulta difícil comprender por qué los protagonistas de la integración no se apoyan francamente en tales argumentos políticos» (1).

Algo parecido sucede con el tema de la descentralización fiscal. Se pueden acopiar argumentos técnicos y económicos a favor y en contra. Se los puede analizar deslindando los ingresos de los gastos públicos, los impuestos de las tasas y contribuciones especiales, los servicios colectivos de los gastos de naturaleza indivisible, el poder tributario legislativo del simplemente administrativo, etc. Y, ciertamente, del conjunto del análisis resultará normalmente como una balanza claramente inclinada hacia una u otra forma de descentralización de la Hacienda Pública. Pero creemos que, a pesar de todo, las decisiones fundamentales en este terreno no deben ser corolario de pros y contras económicos y técnicos, sino punto de partida desde otro tipo de motivaciones. Estas motivaciones arraigan, primero, en la voluntad política y, segundo y simultáneamente, en las exigencias éticas.

Queremos y debemos tener municipios y regiones recuperados, autónomos, bien dotados, relativamente autosuficientes, solidarios; vamos a ver entonces cómo organizamos una Hacienda Pública que responda bien a tales propósitos y deberes descentralizadores en el plano de lo político. Este sería precisamente el proceso mental adecuado. No el contrario: vamos a descentralizar políticamente porque así parece conviene a una más técnica y eficiente gestión de la Hacienda Pública. El medio—la Hacienda Pública—debe estar a servicio de los fines—la descentralización política.

(1) Citado por J. GOROSQUIETA en «El Campo Español en Crisis», Ed. Mensajero, Bilbao, 1973, pág. 245.

Acabamos de sugerir no simplemente una libre voluntad política, sino, además, una exigencia de derecho natural. ¿Por qué? Por el que en larguísima tradición se ha denominado principio de subsidiaridad. La familia es anterior al municipio, el municipio viene por su propia naturaleza delante de la región, la región es más antigua que el Estado, el Estado fue primero que la sociedad internacional como creación jurídica. Señala, por lo tanto, el derecho natural que cada una de estas entidades, la familia y las otras de carácter natural o político, no sean destruidas ni debilitadas lo más mínimo por su incorporación a las de rango o radio superior. Porque precisamente el sentido de esta incorporación es lograr algunas metas que cada una de ellas por sí solas no podrían alcanzar. Las familias, p. ej., agrupadas en municipios pueden obtener determinados servicios públicos de transporte, de enseñanza, etc.; pero esto no es motivo ni puede ser pretexto para que el municipio se crea con derecho de invadir el santuario familiar, de usurpar sus funciones, de destruirlo; por el contrario, debe únicamente ser útil para potenciar subsidiariamente la familia con una serie de logros que por sí sola no podría conseguir. Dígase lo mismo de las relaciones entre el municipio y la región (cuando existan las suficientes bases político-naturales para la existencia de ésta última), entre la región y el Estado, entre el Estado y la sociedad internacional.

El derecho natural, en este sentido, aboga, por lo tanto, por la descentralización política, por una descentralización política que debe sacar en concreto sus consecuencias fiscales. V. gr., debe la Hacienda Pública no anemizar al municipio, sino, primero, contribuir al máximo para que éste en su propia esfera tenga una potente y plétórica personalidad como entidad política menor y, segundo, ayudarle con la mayor eficacia para que, agrupado con otros en la provincia, en la región, en el Estado y en la sociedad internacional, se logren progresivamente más ambiciosos y lejanos objetivos.

### *El texto constitucional*

La voluntad política española hoy viene expresada básicamente en el texto constitucional. En su artículo 137 nos dice que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Creemos se puede considerar plenamente reconocido en esta declaración autonómica el aludido principio de subsidiaridad. Lo mismo nos confirma, más explícitamente respecto de los municipios, el artículo 140: «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena...» El artículo 142 extrae en esta área el corolario fiscal: «Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.» Se afirma, pues, para municipios y provincias, el principio de la suficiencia de recursos económicos, a la

vez que se esboza una doble fuente de ingresos: tributos propios y participación en los de entidades políticas superiores.

### *Insuficiencia histórica*

Centrándonos en nuestro tema, que es el del municipio, no será ciertamente pequeño el esfuerzo que habrán de procurar los políticos para la realización de este principio de suficiencia. Porque podríamos decir que nunca se lo ha logrado en la reciente—y antigua—historia de la Hacienda Pública española.

Bastaría que nos asomáramos, para demostrarlo, a las distintas exposiciones de motivos de las leyes que han querido enfrentarse con los problemas de las Haciendas municipales.

Se dice en el preámbulo del Estatuto Municipal de 1924: «El Gobierno es respetuoso con la realidad municipal, cualquiera que sea su forma e intensidad. Por ello no intenta suprimir municipios... Pero la misma realidad dice que muchos carecen de recursos, hasta el punto de absorberlos casi todos el sueldo de su secretario, y que, por consecuencia lógica, donde tal ocurre es imposible atender siquiera medianamente las necesidades comunales.»

En el pórtico de la ley de modificación de las Haciendas locales, de 3 de diciembre de 1953, se afirmaba la «inexistencia de soberanía fiscal en las Entidades locales y carencia de recursos flexibles que permitan adecuarlos en cada momento a la coyuntura económica». Se decía también de los municipios que «en ningún momento han tenido recursos bastantes para nivelar sus presupuestos, aun cuando éstos se limitaren a consignar los créditos para atenciones legalmente obligatorias».

La ley de 23 de julio de 1966 sobre modificación parcial del Régimen Local insiste: «La insuficiencia de medios económicos hoy a disposición de las Corporaciones locales para el adecuado desarrollo y sostenimiento de los servicios a su cargo es un hecho tan notorio que no es posible discutir la necesidad de una inmediata reforma en orden al incremento de sus ingresos.»

Permanece el problema en 1972, según se testifica en el proyecto de Ley de Bases de Régimen Local de 19 de enero, retirado después por el Gobierno. Dice: «Los presupuestos locales, incluso después de las últimas mejoras, están lejos de recuperar la proporción que guardaban con el resto del sector público hace treinta años... Por tales razones no era posible soslayar un incremento de los ingresos que sirven para financiar el funcionamiento de la Administración local si la reforma no quiere quedarse a medio camino...»

Lo mismo reconoce la Ley de Bases finalmente aprobada el 19 de noviembre de 1975: «Desde 1953 han sido importantes las reformas intro-

ducidas en la Hacienda local..., pero a pesar de todo la financiación de nuestras Entidades locales sigue adoleciendo de notorias insuficiencias.»

Si de los testimonios legales pasáramos a los datos podemos ofrecer en primer término el siguiente panorama de «la bancarrota municipal», según lo intitula la fuente de donde los tomamos. (Tabla núm. 1.) (2).

TABLA NUM. 1

PROVINCIAS	CAPITAL	PROVINCIA	
	Ayuda aprobada para nivelar el presupuesto de 1977	Crédito aprobado para liquidar deudas	Cargas financieras para 1978
Alava	51.774.493		
Albacete		51.586.251	25.644.000
Alicante	6.778.432	91.371.014	59.320.000
Almería	243.683	126.709.184	37.177.000
Avila		4.441.791	
Badajoz	99.303.368	19.157.794	28.450.000
Baleares		240.398.750	274.850.000
Barcelona	102.799.938	7.710.559.107	1.875.020.000
Burgos		180.413.209	
Cáceres	10.979.122	81.846.218	41.055.000
Cádiz	302.715.751	252.806.733	119.230.000
Castellón			35.340.000
Ciudad Real	17.301.891	33.922.354	18.132.000
Córdoba	53.966.028	73.605.755	102.372.000
Coruña	126.121.357	247.216.891	109.413.000
Cuenca	846.072		18.279.000
Gerona		25.244.576	44.757.000
Granada	29.775.263		96.209.000
Guadalajara	1.163.638		6.348.000
Guipúzcoa			51.938.000
Huelva	69.749.957	77.001.061	65.652.000
Huesca	17.691.287	27.260.433	8.150.000
Jaén	55.884.866	80.422.092	67.992.000
León	376.092		24.097.000
Lérida		98.703.182	58.462.000
Logroño	10.891.301	27.223.721	49.158.000
Lugo			28.342.000
Madrid		4.842.476.668	1.431.115.000
Málaga	452.799.481	121.952.317	246.239.000
Murcia	24.621.660	92.651.685	128.819.000
Navarra			
Orense			32.092.000
Oviedo	90.838.331	103.173.091	
Palencia		31.596.412	40.221.000
Palmas (Las)			117.682.000

(2) Cfr. «Cambio 16», núm. 339, 4 de junio de 1978, pág. 37.

HACIENDAS MUNICIPALES

PROVINCIAS	CAPITAL	PROVINCIA	
	Ayuda aprobada para nivelar el presupuesto de 1977	Crédito aprobado para liquidar deudas	Cargas financieras para 1978
Pontevedra		58.774.049	22.784.000
Salamanca	91.037.204	136.345.248	69.883.000
Sta. Cruz de Tenerife		153.273.218	
Santander	3.539.155		80.875.000
Segovia	6.379.000	51.639.196	13.284.000
Sevilla	528.142.094	265.757.826	
Soria			9.306.000
Tarragona		74.857.749	39.091.000
Teruel			104.000
Toledo	1.702.568		
Valencia	665.330.969	1.292.561.479	785.751.000
Valladolid	30.109.504	154.911.315	178.002.000
Vizcaya	900.000.000	274.101.480	337.404.000
Zamora			3.968.000
Zaragoza	965.071.687		276.104.000

Perspectiva, como se ve, de unas Haciendas locales deficitarias, endeudadas, entrampadas, tanto a nivel de capital de provincia como a nivel provincial. Si los déficits y los créditos fueran de naturaleza expansiva y empresarial el horizonte no sería tan deplorable necesariamente; pero, desgraciadamente, lo normal es lo contrario: endeudarse para el pago de gastos corrientes, sin retorno, no reproductivos, de consumo.

La evolución de los ingresos presupuestarios en el tiempo no presenta mejores horizontes, La misma aparece en la Tabla núm. 2 para el conjunto nacional de ayuntamientos de régimen común, período 1940 a 1974, primero en pesetas corrientes y después en pesetas estables con el poder de compra de 1956. Como se ve, el volumen consolidado de tales presupuestos se ha multiplicado aproximadamente por cinco en tales pesetas reales entre 1940 y 1974. Pero conviene tener en cuenta las siguientes matizaciones: primera, que en el mismo período la población española aumentó de 25.878.000 habitantes en 1940 a 35 millones en 1974, con lo que el presupuesto municipal consolidado de ingresos por habitante pasó de 50.000 pesetas en 1940 a 60.737 pesetas; es decir, sólo un incremento del 21,47 por 100 en pesetas reales de 1956. Segunda, que sólo en los diez años comprendidos entre 1954 (primer año en que se dispone de cálculo fiable) y 1974 la Renta Nacional española se multiplicó por cuatro (de 111.382 a 418.948 millones de pesetas reales, con el poder adquisitivo de 1976); de donde, refiriendo este dato a la mtización anterior, resulta que los ingresos municipales por habitante crecieron a un ritmo considerablemente inferior al de crecimiento de la Renta Nacional y del nivel medio de vida del país. Tercera, que, tomando como punto de partida 1956, el crecimiento medio anual del presupuesto consolidado mu-

nicipal de ingresos fue del orden del 5 por 100 anual en pesetas del poder de compra de aquel año; al haber sido la tasa media de inflación anual en el período 1956-1974 superior a ese porcentaje, el crecimiento del volumen de ingresos municipales en pesetas de 1974 y durante ese mismo período queda reducido a la mínima expresión y prácticamente anulado.

TABLA NUM. 2

AÑOS	<i>Ayuntamientos de Régimen común</i>	
	A	B
1940	1.294,8	4.674,2
1945	1.935,9	4.533,9
1950	3.439,7	4.179,2
1955	6.469,0	6.844,2
1956	6.924,5	6.924,5
1957	7.982,4	7.208,1
1958	9.676,0	7.673,1
1959	10.717,5	7.909,5
1960	11.178,7	8.126,9
1961	11.897,6	8.471,1
1962	13.013,8	8.771,3
1963	14.411,3	8.935,0
1964	17.735,7	10.286,7
1965	19.547,3	10.008,2
1966	21.622,1	10.421,9
1967	27.357,1	12.392,8
1968	29.503,8	12.745,6
1969	35.722,8	15.110,7
1970	44.656,1	17.862,4
1971	50.762,4	18.731,3
1972	57.293,5	19.537,1
1973	66.522,3	20.355,8
1974	80.221,8	21.258,8

A = Pesetas de cada año.

B = Pesetas constantes, base 1956.

FUENTE: «Boletín de Información de la Vida Local», núm. 95, enero, 1976, pág. 28.

Como muestra aludiré a que un estudio detallado, que tengo a mano, de la evolución de los ingresos municipales de la ciudad de Sevilla entre 1900 y 1970 señala que sus ingresos por habitante en 1970 y en pesetas constantes de ese mismo año fueron de la misma cuantía que en cada período anual comprendido entre 1929 y 1934 (1.682 ptas. en 1930, 1.660 ptas. en 1970) (3).

(3) Cfr. CAMILO LEBÓN FERNÁNDEZ: «Perfil histórico de una Hacienda Local: la del municipio de Sevilla», en *Hacienda Pública Española*, núm. 35, págs. 343 y siguientes.

*Centralización excesiva*

Conviene observar que en los datos anteriores no solamente se incluyen los ingresos que proceden de fuentes autónomas municipales, sino que se suman y consideran, además, las transferencias a los municipios de una parte de los ingresos fiscales del Estado. Pero si quisiéramos tomar los niveles de ingresos municipales como indicadores de autonomía político-administrativa municipal, habríamos ciertamente de desglosar ambos tipos de ingresos. El cuadro sería entonces bastante más depresivo, dado el alto grado de centralización que ha caracterizado y caracteriza todavía a la Hacienda Pública española (4).

Aportaremos a este respecto algunas comprobaciones estadísticas. En la Tabla núm. 3 se observa la disminución relativa de la parte de las Corporaciones locales en el total de gastos públicos corrientes del país entre 1958 y 1973 y su práctica estabilidad porcentual en el mismo período

TABLA NUM. 3  
ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO POR AGENTES (EN %)

Años	GASTO CORRIENTE			GASTO DE CAPITAL		
	Adminis- tración Central	Corpora- ciones locales	Seguridad Social	Adminis- tración Central	Corpora- ciones locales	Seguridad Social
1958 ... ..	45,89	9,34	18,14	23,36	2,72	0,50
1959 ... ..	45,42	9,67	18,78	22,94	2,81	0,35
1960 ... ..	45,55	9,31	18,40	24,00	2,34	0,36
1961 ... ..	48,05	8,97	17,95	21,88	2,84	0,26
1962 ... ..	51,97	8,47	16,91	19,64	2,62	0,35
1963 ... ..	51,34	8,34	16,85	20,70	2,62	0,12
1964 ... ..	48,64	7,99	17,82	22,26	2,58	0,66
1965 ... ..	50,63	7,28	17,00	21,53	1,49	0,82
1966 ... ..	50,03	6,74	17,68	21,91	2,81	0,80
1967 ... ..	46,13	5,87	26,76	18,22	2,46	0,50
1968 ... ..	47,78	6,62	26,50	16,49	2,21	0,41
1969 ... ..	45,53	6,35	27,43	15,78	3,05	1,82
1970 ... ..	46,43	6,64	27,79	14,60	2,43	2,06
1971 ... ..	44,56	6,44	29,86	15,46	2,68	0,95
1972 ... ..	43,29	5,90	32,54	14,46	2,82	0,96
1973 ... ..	42,88	5,61	34,85	12,86	2,83	0,92

FUENTE: J. V. Sevilla Segura: «Esquema para el estudio de la descentralización financiera», en *Hacienda Pública Española*, núm. 40, pág. 111.

(4) Cfr. L. PRADA SOMOZA: «Las subvenciones y transferencias estatales», en *Hacienda Pública Española*, núm. 50, págs. 177 y sgs. Aparece en este estudio como «las transferencias a las Corporaciones Locales han sido hasta 1978 las de mayor cuantía dentro de las corrientes del Estado» y como «constituyen la fuente principal en la financiación de los gastos de estas Corporaciones» (pág. 184).

por lo que se refiere a gastos de capital. En la Tabla núm. 4 aparece la desventaja comparativa española respecto a otros países en un doble sentido: menores porcentajes de participación local en España y evolución decreciente de tales porcentajes; expresado de otra manera, mayor grado de centralización en la Hacienda Pública española y progresión temporal acentuada en el mismo sentido.

TABLA NUM. 4

GASTOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES RESPECTO AL TOTAL DE GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS (EN %)

(Total de gastos corrientes más total de gastos de capital)

Años	Alemania	Francia	Italia	Holanda	Bélgica	España
1961 ... ..	16,4	14,6	20,2	37,8	13,8	11,81
1962 ... ..	16,7	14,6	19,8	29,7	13,1	11,09
1963 ... ..	17,7	14,7	20,3	39,6	13,2	10,96
1964 ... ..	18,6	15,3	20,7	40,2	13,3	10,57
1965 ... ..	18,0	15,2	19,0	39,3	11,8	8,77
1966 ... ..	17,7	15,2	19,5	39,6	11,5	9,55
1967 ... ..	16,3	15,4	18,7	39,7	12,3	8,33
1968 ... ..	16,2	14,8	18,8	39,4	12,0	8,83
1969 ... ..	16,5	15,0	18,6	39,1	12,1	9,40
1970 ... ..	17,3	15,4	18,5	38,1	12,5	9,07
1971 ... ..	17,8	15,2	18,0	37,8	12,1	9,12

FUENTE: J. V. Sevilla Segura, artículo citado, pág. 112.

*La teoría de la descentralización fiscal*

Partiendo, entonces, primero, del derecho natural y, segundo, de una voluntad política descentralizadora, y teniendo en cuenta, además, el deplorable punto de partida en que nos encontramos en este área, preguntemos: ¿qué tipo de organización de la Hacienda Pública responde o se adecúa mejor a tales objetivos de carácter ético-político? ¿Cuál garantiza mejor la recuperación y el fortalecimiento de la verdadera personalidad política del municipio?

Creemos se puede intentar responder a estas dos preguntas en un doble plano: uno, el de los principios orientadores o directivos; otro, el del montaje técnico, preciso, complejo de los tributos concretos. Ambos niveles están, desde luego, relacionados; pero aquí me procuraré mantener sobre todo en el primero.

Como es bien conocido, clásicos en esta materia son los hacendistas Robert A. Musgrave, Wallace Oates, de su escuela, y otros (5). Parten del

(5) Cfr. MUSGRAVE, R. A.: *The Theory of Public Finance*. Nueva York, McGraw-Hill, 1959. Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, Nueva York, McGraw-Hill, 1972.

supuesto de que los objetivos perseguidos mediante los Presupuestos públicos son tres: *a)* la eficiencia en la asignación de los recursos o ingresos fiscales; *b)* la distribución de la renta y de la riqueza con fines de justicia e igualitarios; *c)* la estabilidad de la economía en una coyuntura de pleno empleo, precios constantes, crecimiento necesario y equilibrio en el comercio exterior.

Se plantean después el problema de cómo atribuir de manera óptima estos tres objetivos de la política presupuestaria a los distintos niveles de organización colectiva (Estado, provincia, municipio...). Y desde los análisis de la teoría económica concluyen, en resumen:

1.º Que los objetivos asignativos o de eficiencia han de compartirse entre la unidad central (el Estado) y las unidades descentralizadas, de forma que el centro abastezca de bienes colectivos indivisibles y las unidades descentralizadas suministren servicios públicos divisibles o individualizables y bienes colectivos de carácter local.

2.º Que la autoridad central posee ventajas comparativas respecto tanto de las metas redistributivas como estabilizadoras.

Para interpretar correctamente estas conclusiones de la escuela de Musgrave conviene no perder de vista que ellos prescinden de que exista o no en el país una voluntad política descentralizadora por motivos diferentes de los de naturaleza propiamente fiscal. No colocan la Hacienda Pública al servicio de esa voluntad descentralizadora, sino que analizan un supuesto modelo óptimo de Hacienda en un planteamiento exclusivamente económico-fiscal. Aplicándolo a nuestro país, hoy diríamos:

1.º En la necesaria descentralización de la Hacienda Pública y el preciso fortalecimiento de las Haciendas municipales, conviene tener presente que existen menos dificultades para establecer la gestión municipal autónoma de toda clase de servicios públicos locales y divisibles.

2.º Que las dificultades son mayores para el reconocimiento a los municipios de autonomía, tanto en la administración de equipamientos y bienes colectivos de naturaleza indivisible como en la ejecución de planes coordinados de redistribución y estabilidad.

3.º Que estas mayores dificultades en estas últimas áreas no son motivo suficiente para que la Hacienda Pública centralice totalmente su gestión.

### *Los principios de la fiscalidad municipal*

Si atendemos ahora a los principios clásicos que han regido el Derecho tributario municipal español, serían estos los siguientes:

- subsidiaridad de la tributación;
- primacía del criterio del beneficio;

- imposición por el Estado de limitaciones específicas;
- aprobación de las normas tributarias municipales por la Administración Central (6).

La subsidiaridad en la tributación supone que el municipio no puede establecer tributos si los ingresos patrimoniales del ayuntamiento, como propietario, más las subvenciones, más otros ingresos a título lucrativo, cubren las obligaciones del presupuesto del ente municipal correspondiente.

El criterio del beneficio supone una nueva subsidiaridad: la de los impuestos propiamente tales respecto a los demás tributos que se puedan considerar como una contrapartida por un bien o servicio individualizado recibido. En consecuencia, se ha exigido establecer las contribuciones especiales, los derechos y las tasas o precios por el uso de determinados bienes, instalaciones o servicios municipales de utilidad pública antes de poder pasar, si fuera necesario, al establecimiento de impuestos (tributos sin contraprestación pública cifrable e individualizada).

La imposición por el Estado de limitaciones específicas a la tributación municipal ha supuesto el reconocimiento, en la teoría, de la supremacía fiscal del Estado y, en la práctica, un amplísimo margen discrecional para la centralización de la Hacienda Pública. Dígase lo mismo del cuarto de los principios enumerados.

Pasando a valorar estos principios, diríamos lo siguiente:

El de subsidiaridad de la tributación apenas tiene hoy contenido, desde que la desamortización civil del siglo XIX despojó a los municipios de la mayor parte de sus bienes y propiedades comunales, y supuesta, además, la insuficiencia crónica de recursos económicos por parte de los ayuntamientos.

La primacía del criterio del beneficio es congruente, por el lado de los ingresos, con la línea anteriormente señalada por Musgrave por la vertiente de los gastos públicos. Pero primacía no debe significar necesariamente exclusividad.

Las limitaciones tributarias específicas y la aprobación de las normas municipales por el Estado parecen, en principio, bastante lógicas, pero no pueden servir en la práctica de escape para vaciar o debilitar la personalidad política de los municipios.

### *Conclusiones*

En la práctica es preciso que la técnica fiscal, subordinada al derecho y a la voluntad de descentralización política, encuentre una mezcla o com-

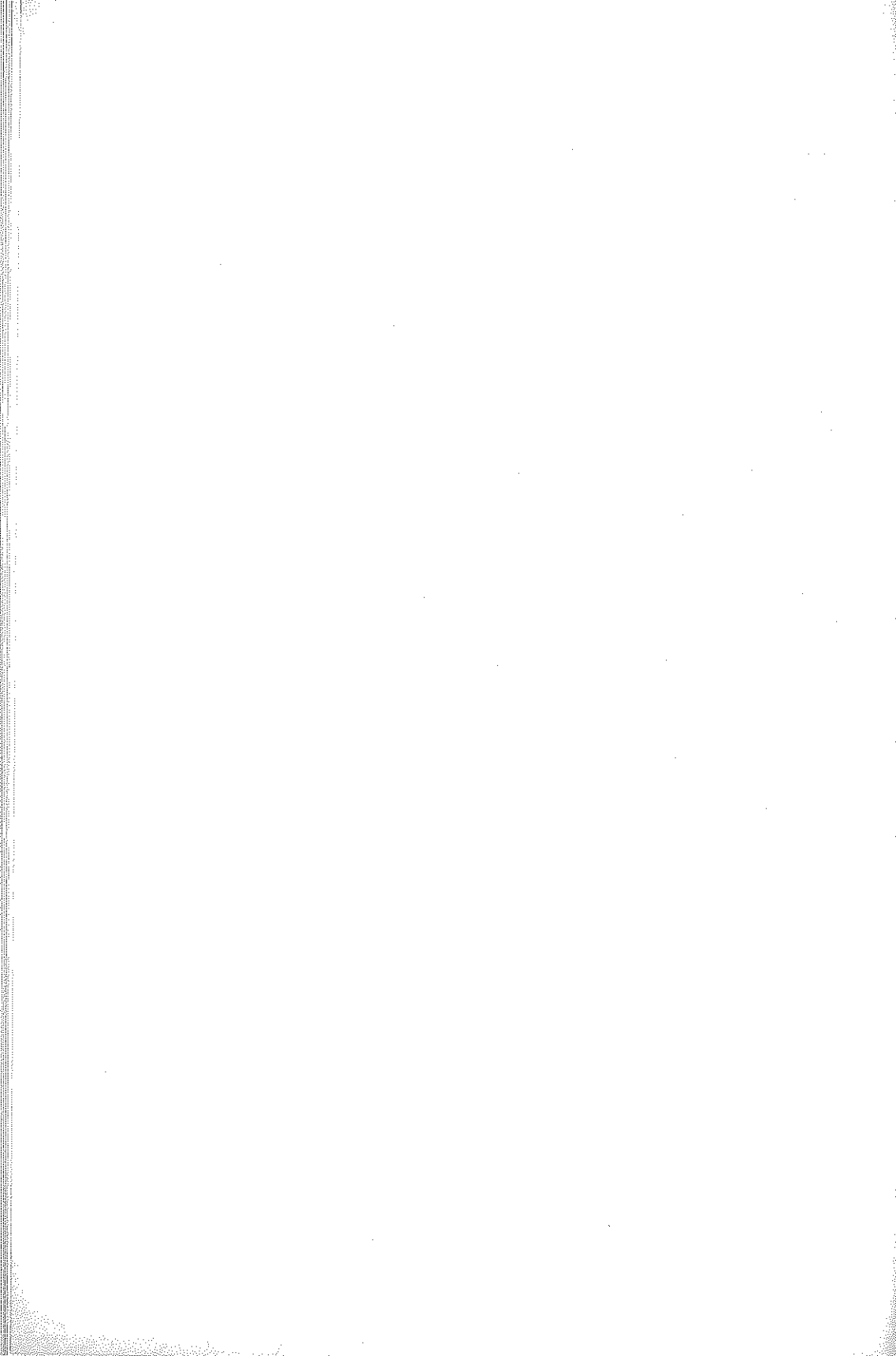
---

(6) Cfr. RAFAEL CALVO ORTEGA: «Medio siglo de Hacienda Municipal: del Estatuto al proyecto de 1974», en *Hacienda Pública Española*, núm. 35, págs. 141 y siguientes.

binación adecuada de los tres sistemas posibles de estatuto fiscal del municipio: sistema de participación en la tributación estatal o central; sistema de yuxtaposición a través de recargos municipales en tributos del Estado, y sistema de tributación propia por medio de figuras distintas de las reguladas en el sistema central.

De cara o a renglón seguido de las elecciones municipales de 1979, estimamos sería conveniente que el Estado hiciera ya algún uso positivo de las facultades que le concede la Ley de 7 de octubre de 1978 sobre Administración Local, cuando dice, en su artículo 2.º, que «el Gobierno... podrá dejar sin efecto, con carácter general, los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela que dicho Departamento (del Interior) ejerza sobre las Corporaciones Locales..., con excepción de los relativos a la enajenación o cesión de bienes a particulares, desafección de bienes demaniales y comunales y reconocimiento o declaración de derechos en favor de personas determinadas». Equivaldría a progresar clara y prudentemente por la vía de la autonomía del municipio.

Finalmente, si las elecciones municipales han de suponer el comienzo de una nueva etapa, la de los ayuntamientos democráticos y relativamente autónomos, no dejaría de ser útil el que pudieran comenzar desde cero, quiero decir, sin lastres económicos del pasado. ¿Se aceptará, con este fin, la enmienda presentada a los Presupuestos Generales del Estado para 1979 por la que éste se haría cargo de la totalidad de la actual deuda de los municipios españoles por un importe calculado en unos 50.000 millones de pesetas? No dejaría de ser otro dato positivo.



# Hacia la institucionalización jurídica de la participación vecinal

Por Javier M.<sup>a</sup> BERRIATUA SAN SEBASTIAN \*

**Dado el fracaso del régimen de Carta, la próxima Ley de Régimen Local convendría estableciera, con flexibilidad y el carácter de una ley-marco, las líneas maestras de la participación de las asociaciones de vecinos en el gobierno municipal. Esta democracia participativa se debería centrar en la planificación, control y, en algunos casos, ejecución de las decisiones administrativas que corresponden exclusivamente a las Corporaciones Locales.**

## 1. La participación de los administrados en la Administración Local

«En general, y siempre que se den las condiciones necesarias para el éxito de cada una de ellas, es muy conveniente que la legislación admita y la política utilice las múltiples formas de participación de los administrados en la vida local. Entre las ventajas que dicha participación tiene, pueden mencionarse la efectividad y cumplimiento del principio de representación; el acercamiento y recíproca estimación del vecindario y las Autoridades y Corporaciones locales; el mayor interés del público hacia los asuntos comunes, y, finalmente, un indudable aumento en la eficacia de los servicios» (1)

Estas palabras, cuya realidad desgraciadamente suponen un mero deseo después de diecisiete años de ser escritas, constituyen la conclusión primera del Seminario sobre «La participación de los administrados en el régimen local», celebrado bajo la dirección de don Luis Jordana de Pozas, en Peñíscola el año 1962. Vie-

(\*) Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Deusto.

(1) JORDANA DE POZAS, L.: «La participación de los administrados en el régimen local», en **Problemas Políticos de la Vida Local**, Madrid, 1962, p. 339.

jo tema, que nueve años después vuelve a resurgir a nivel internacional en el Congreso de Zagreb, organizado por las U. V. I. (2), y que, bajo los aires de la nueva democracia constitucional en la España de 1978, florece de nuevo, como una vieja aspiración nunca satisfecha, en el LXIII Seminario de Investigación, «Hacia una institucionalización óptima de la participación vecinal», celebrado en el Pazo de Mariñán los días 11 a 13 de diciembre de 1978 y organizado por la Delegación del Instituto de Estudios de Administración Local de Galicia.

La participación vecinal en la Administración y gobierno de los pueblos no es, pues, un tema nuevo. Sin embargo, recobra su sentido en el estado español al amparo de las modificaciones legales y de las nuevas posibilidades normativas de la Constitución de 1978.

En efecto, la Constitución, refrendada el 6 de diciembre, supone: en primer término, una profunda modificación de la estructura del Estado (3), que, sin dejar de ser unitario y sin adoptar esta denominación, pasa a ser un verdadero Estado Regional, o, si se prefiere y en la formulación más precisa del profesor Luis Cosculluela (4), un Estado de base autonómica. En segundo lugar, deroga el sistema corporativista del régimen franquista y consagra la elección democrática de concejales y alcaldes (5). Asimismo, admite la existencia de los partidos políticos y su naturaleza propia de cauce de representación política (6). Reconoce, en fin, de forma explícita, la autonomía municipal (7), con todas las posibilidades que implica el desarrollo de este principio básico.

En este nuevo marco constitucional, y pendiente su desarrollo a nivel legal ordinario de una nueva y próxima Ley de Régimen Local, la problemática de la participación vecinal en la Administración Local ofrece una actualidad indudable. Problemática que, en estos momentos, se traduce, a nuestro juicio, en que ha llegado ya el momento de institucionalizar jurídicamente dicha participación vecinal arbitrando para ello las fórmulas legales pertinentes.

## 2. Sistemas básicos de democracia local

La institucionalización jurídica de la participación vecinal im-

(2) Vid. NOTICARIO INTERNACIONAL: «La participación de los administrados en los asuntos públicos locales», en *Boletín de Información de la Vida Local*, 49 (1972), 19-23.

(3) Vid. el Título VIII de la Constitución, especialmente su Capítulo III.

(4) COSCULLUELA MONTANER, L.: «Transferencias de funciones a las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 18 (1978), 368.

(5) Vid. art. 140 de la Constitución.

(6) Vid. art. 6 de la Constitución.

(7) Art. 140 de la Constitución.

plica fundamentalmente la opción por el legislador entre tres fórmulas básicas:

a) La democracia directa, a cuyo tenor serán los mismos vecinos los que por sí mismos y en asamblea vecinal decidirán sus propios asuntos. Es el sistema de gobierno propio del Concejo abierto, de tanta tradición en algunas localidades del estado español y propugnado, desde otro ángulo de vista, por la línea asamblearia del movimiento vecinal.

b) La democracia representativa, a cuyo tenor los vecinos participan en la gestión municipal a través de la elección de sus representantes en la Corporación Local. Este sistema democrático implica la elección por los vecinos de sus representantes a través del sufragio universal, libre, directo y secreto. Representantes que, durante su mandato, no pueden ser controlados ni revocados por sus electores y cuya elección, en términos generales, se estructura a través de los distintos partidos políticos.

c) La democracia participativa: tiende a combinar los dos sistemas anteriores. Admitida como básicamente válida la democracia representativa, sin embargo, reconoce, por una parte, las limitaciones de dicho sistema y, de otra, la imposibilidad práctica de llevar a la realidad la democracia directa en las populosas ciudades de la era postindustrial. Por ello, en dicho sistema cobra una especial significación el movimiento ciudadano, y más en concreto las asociaciones vecinales, como medio de participación y control de los vecinos en la gestión municipal, supliendo así las insuficiencias estructurales propias de la democracia representativa.

Pues bien, dentro de esta breve y esquemática descripción de sistemas democráticos, la opción del legislador debe centrarse entre las dos últimas. Creemos, en efecto, que la democracia directa tiene efectivamente una fuerza revolucionaria indudable (8) y que puede constituir la forma óptima de gobierno en pequeños municipios o núcleos de población. Sin embargo, su implantación generalizada en una sociedad industrial, urbana y en plena explosión demográfica, no deja de ser utópica. Su validez institucional debe limitarse a pequeños núcleos de población y a su aplicación esporádica a través de fórmulas técnicas de consulta y decisión, como el referéndum municipal regulado ya en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo.

### 3. La democracia participativa

La opción básica de la institucionalización jurídica de la participación vecinal se centra, pues, a nuestro juicio, entre la consagra-

(8) Vid. BERRIATUA, J.: «Las Asociaciones de Vecinos ante el proceso democrático español: perspectivas de futuro», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, 198 (1978), 332 y sig.

ción de la democracia representativa, como sistema único y exclusivo, que satisface cumplidamente las aspiraciones participativas del ciudadano, o, por el contrario y a la vista de las insuficiencias que el mismo ofrece, en su sustitución por la que, siguiendo a la doctrina italiana (9), denominamos democracia participativa.

La democracia participativa, a cuyo favor nos inclinamos con toda claridad, no supone, como acertadamente ha señalado Miguel Sánchez (10), una alternativa de la democracia representativa, sino más bien un complemento de ésta, complemento tanto más necesario cuanto más se agudiza el gigantismo de la Administración Pública y la imposibilidad de controlarla, ya sea mediante los órganos representativos, ya mediante los judiciales.

La democracia participativa a nivel local debe, en este sentido, enmarcarse en la corriente más amplia e irresistible de la participación del administrado en las funciones administrativas, estudiada por García de Enterría (11). Corriente que ha dado lugar a la denominada por Chevalier «ideología de la participación» y que constituye, según la doctrina más autorizada (12), una de las características más destacadas del moderno Derecho Administrativo. Estas corrientes ideológicas y jurídicas en torno a la participación del administrado se encuentran reforzadas, en cuanto al punto que comentamos, por la crisis del sistema representativo tradicional, como ya puso de relieve Gallego Anabitarte (13) y Pérez Dobon (14) y dan lugar a que hoy no ofrezcan duda alguna las limitaciones e insuficiencias de la democracia representativa a nivel municipal y la necesidad de buscar nuevas fórmulas de gobierno municipal en las que se reconozca y regule de forma explícita el derecho de las asociaciones vecinales a participar y controlar la gestión municipal. En este sentido las aportaciones de Ariño Ortiz (15) son decisivas.

La democracia participativa a nivel local supone, pues, la ins-

(9) Véase sobre este punto el estudio de SANCHEZ MORON, M.: «Los Consejos de barrio en Italia: una experiencia de participación administrativa», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 14 (1977), 421, nota 8.

(10) SANCHEZ MORON, M.: *Ibidem*.

(11) GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Madrid, 1977, pp. 75 a 86.

(12) Vid. NIETO, A.: «La vocación del Derecho Administrativo en nuestro tiempo», en *Revista de Administración Pública*, 76 (1975), 9-30 y MUÑOZ MACHADO, S.: «Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración», en *Revista de Administración Pública*, 84 (1977), 519-536.

(13) GALLEGO ANABITARTE, A.: *Ley y Reglamento en el Derecho Público Occidental*, Madrid, 1971, especialmente su Capítulo X.

(14) PEREZ DOBON, J. J.: «Articulación democrática y entes locales», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 9 (1976), 269-293.

(15) ARIÑO ORTIZ, G.: «Democracia y Administración (Notas sobre participación ciudadana en los procesos de decisión)», en la obra colectiva *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, editada por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 145-176.

titucionalización jurídica del movimiento ciudadano, y en especial de las Asociaciones de Vecinos, en el gobierno municipal. Ahora bien: ¿es eso factible en la España de 1979? Creemos que sí y ello tanto por la entidad sociológica del movimiento asociativo, como por las posibilidades legales insitas en la nueva Constitución española de 1978. Veamos, brevemente, ambos aspectos.

#### 4. Las Asociaciones de Vecinos y la Constitución de 1978

No faltan opiniones que estiman que las Asociaciones de Vecinos han cumplido su misión y que en la actualidad, con la nueva democracia constitucional, deben desaparecer. Y ello por la razón fundamental de que, admitida la existencia de los partidos políticos, corresponde a éstos y solamente a ellos el representar los intereses ciudadanos. Para esta corriente de opinión basta la democracia representativa sin que, en modo alguno, sea necesario instrumentar la participación vecinal en el gobierno municipal y reconocer a las asociaciones vecinales su derecho a participar en la planificación y control de la gestión municipal.

Junto a este argumento de fondo se señala, además, que las conocidas Asociaciones de Vecinos no son las únicas asociaciones que puedan existir, y de hecho existan, en numerosos barrios y, por ende, no pueden asumir el monopolio del asociacionismo vecinal. Asimismo, se aduce en contra de la institucionalización jurídica de la participación vecinal, la falta de base asociativa de numerosas Asociaciones de Vecinos, su utilización instrumental por determinados partidos políticos y el riesgo de burocratización de sus estructuras asociativas.

Todas estas razones tienen un peso indudable hasta el punto de poner de manifiesto la crisis de identidad por la que atraviesan hoy las Asociaciones de Vecinos. Sin embargo, seguimos estimando que las Asociaciones de Vecinos tienen, y deberán seguir teniendo, un importante papel que jugar en la nueva democracia española. En efecto, los déficits de equipamiento no se resuelven con la Constitución, antes al contrario es predecible que aumenten, por las necesidades del capital monopolista urbano. La tradicional penuria de las Haciendas Locales no se soluciona por el mero hecho de que la representación vecinal se articule a través de los partidos políticos. Por otra parte, muchas de las reivindicaciones del movimiento ciudadano desbordan las estrechas competencias del Municipio, por lo que la defensa y representación de los intereses urbanos, de los Distritos y Barrios exigen otros cauces distintos de los derivados de unas elecciones municipales. Asimismo, puede haber, y de hecho hay, vecinos no encuadrados en las organizaciones políticas del municipio, vecinos que discrepan de la política municipal sobre su barrio, que desconfían de la burocratización de los partidos políticos. Vecinos partidarios de una

acción sindical, de reivindicación urbana, que se encuadran en el movimiento vecinal como medio de realización personal y de defender sus intereses urbanos. En último término, hay que señalar que el asociacionismo vecinal supone, no la negación de la democracia representativa, sino la superación de sus limitaciones. Es su complemento. Es un movimiento interclasista, unitario y reivindicativo, que complementa la representación política a través de los partidos. En él el vecino colabora con la Administración y sus representantes municipales tomando parte en la información, planificación, ejecución y control de la gestión municipal.

Creemos que estos movimientos sociales urbanos se dan en el estado español y que no existen razones válidas para no reconocer su existencia y negarles su institucionalización jurídica como entidades colaboradoras en el gobierno municipal.

## **5. El principio de la participación vecinal en la Constitución de 1978**

Por otra parte, la institucionalización jurídica se encuentra sensiblemente favorecida a través del reconocimiento implícito en la Constitución de 1978 del principio de participación.

El principio de la participación vecinal en el gobierno municipal se encuentra reconocido implícitamente en la Constitución española de 1978. Dicho principio, no obstante, puede realizarse a través de dos técnicas legales diversas:

a) La regulada en el artículo 6, referente a la representación política y a la consagración de los partidos políticos como expresión del pluralismo político y manifestación de la voluntad popular.

b) La relativa a la participación popular, a través de fórmulas jurídicas que regulen la colaboración del administrado en el gobierno local. Esta institucionalización de la participación vecinal tiene su apoyo constitucional en los artículos: 9.2 (a cuyo tenor, «corresponde a los poderes públicos... facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social»); 23.1 (según el cual, «Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal»); 105, a) (que establece que «la Ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten»); y el 129.1 (que determina que «la Ley establecerá las formas de participación de los interesados... en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general»). Estos preceptos, jun-

tamente con el artículo 140 de la nueva Constitución, que garantiza la autonomía de los municipios, constituyen una base constitucional más que suficiente para proceder, en un futuro próximo, a institucionalizar jurídicamente la participación del asociacionismo vecinal en la Administración municipal.

## 6. La institucionalización jurídica de la participación vecinal

No podemos extendernos, pero, aunque sea brevemente, quisiera terminar señalando a grandes trazos la problemática jurídica, difícil y compleja, que encierra dicha institucionalización. A este respecto, toda normativa que quiera regular la participación del movimiento vecinal en la Administración Local debe solucionar los aspectos siguientes:

1.º El marco legal adecuado. En este sentido se han adoptado distintas posturas. Desde la meramente negativa, que desea dejar intacto el sistema legal vigente, hasta la de aquellos que sostienen que el marco legal adecuado es el de una nueva ley de asociaciones o el de una ley especial que regule la problemática que comentamos. Por nuestra parte estimamos que la participación vecinal en la vida local es una problemática netamente municipal y que, por tanto, debe ser en una ley de este carácter donde se regule la participación vecinal. Estimamos, por tanto, que el cauce legal más apropiado debe ser el de la próxima Ley de Régimen Local. Creemos, asimismo, que dado el fracaso histórico del régimen de Carta, la nueva Ley de Régimen Local, siguiendo el modelo de la ley italiana de abril de 1976, debe limitarse, en este punto, a ser una ley-cuadro que establezca, con carácter voluntario, las líneas maestras y el marco dentro del cual cada municipio, de acuerdo con su realidad sociológica, económica, territorial y vecinal, pueda regular en sus Ordenanzas Municipales la participación de las asociaciones vecinales en el gobierno municipal.

2.º Es preciso que la nueva Ley de Régimen Local regule adecuadamente la infraestructura territorial de la Administración Local. Las unidades territoriales han sufrido un crecimiento y un desfase que es preciso reconocer y regular legalmente. El reconocimiento de las Comunidades Autónomas y la transferencia a las mismas de competencias hasta el momento propias de la Administración del Estado y entre ellas la creación, modificación y extinción de distritos urbanos, viene a hacer más compleja la regulación legal de la participación vecinal. El escalón territorial de la comarca, tanto rural, como metropolitana, con su problemática tan diversa y complicada, el distrito urbano y el debatido tema de la conveniencia o no de su descentralización administrativa, el barrio, como unidad básica de convivencia vecinal, pero de contornos tan difusos y de tipología tan diversa que hace tan difícil la construcción sobre el mismo de una administración suburbana, toda

esta problemática, tan debatida, en torno a la organización territorial de la Administración Pública constituye un paso previo e indispensable que ha de ser solucionado adecuadamente para poder construirse con posterioridad sobre él las formas jurídicas concretas de la participación vecinal.

3.º La nueva Ley de Régimen Local debe cuidar con esmero el no caer de nuevo en el tan criticado vicio del uniformismo municipal. No es lo mismo un municipio rural, que otro urbano, ni un municipio urbano de escasa entidad, que una gran metrópoli, ni una ciudad industrial, que otra turística o de servicios. Y lo mismo podemos decir, dentro ya de la misma área metropolitana, respecto de los barrios y distritos céntricos y de servicios y aquellos otros periféricos, infradotados, verdaderas ciudades dormitorio con vecindarios de arribada e inmigración. Esta verdad elemental hay que tenerla en cuenta a la hora de regular jurídicamente la participación vecinal y de ahí que la próxima Ley de Régimen Local deba huir de imponer fórmulas obligatorias, generales e iguales para todos los municipios, debiendo ser estos los que en sus Ordenanzas y a la vista de la situación concreta de cada municipio y sus distritos o barrios, así como de la vitalidad real de las asociaciones vecinales, adopten las fórmulas jurídicas que en cada caso estimen más convenientes.

La conveniencia de esta flexibilidad a la hora de institucionalizar jurídicamente la participación de las asociaciones vecinales en el gobierno local aparece reforzada por el dato real de una falta de tradición democrática reciente en la vida municipal. No puede predecirse si los partidos políticos terminarán extinguiendo y absorbiendo a las Asociaciones de Vecinos o si éstas saldrán fortalecidas en la nueva democracia local de 1979. Por ello, el establecer grandes esquemas legales e imponerlos de forma general y obligatoria puede dar lugar, por falta de base sociológica, a que la norma jurídica nazca muerta desde el instante mismo de su promulgación.

4.º La nueva Ley de Régimen Local debe delimitar con precisión el campo propio de la participación vecinal en la vida municipal. Este punto es decisivo. Debe, por ello, quedar perfectamente claro que las decisiones, las resoluciones administrativas, las toman exclusivamente los entes locales por medio de sus órganos competentes. El asociacionismo vecinal debe limitarse a cooperar y colaborar con la Administración en la planificación, control y ejecución de las decisiones administrativas, pero la adopción de los acuerdos administrativos debe corresponder exclusivamente a las Corporaciones Locales.

Especificando lo dicho podemos señalar que la participación de las asociaciones de vecinos en la Administración Municipal debe comprender:

a) La planificación: Para ello es fundamental ampliar y favorecer resueltamente todos los cauces posibles de información entre los Ayuntamientos y las Asociaciones de Vecinos. Estas deben ser consideradas como «interesados» a todos los efectos legales de la Ley de Procedimiento Administrativo y los breves plazos legales de la información pública, hoy en día vigentes y cauce único de información para las Asociaciones de Vecinos, no sólo deben ampliarse, sino complementarse con otras técnicas de información más eficaces; tales, entre otras:

- El avance de los actos administrativos fundamentales (presupuestos, planes de urbanismo, etc.) a las Asociaciones de Vecinos, de modo que estas tengan conocimiento y puedan hacer las sugerencias que estimen oportunas antes de que la Administración inicie la toma de decisión.
- Las Comisiones mixtas (Ayuntamiento, Asociaciones de Vecinos y, en su caso, las demás asociaciones sectoriales afectadas), tanto a nivel de barrio, como de distrito o municipio.
- El reconocimiento expreso del derecho de petición, a que hace referencia el art. 372.4 de la Ley de Régimen Local, y de la obligación por la Administración de una motivación escrita en caso de respuesta negativa, así como el derecho de iniciativa y de intervenir en la fijación del orden del día en los Plenos y en la Comisión Permanente.
- La asistencia con voz, pero sin voto, a los plenos municipales.
- Los Boletines de información, notas a los medios de comunicación social, exposiciones monográficas al público, oficinas de información, ruedas de prensa, encuestas de opinión, emisiones de radio y televisión, etc.

b) El control municipal: Independientemente del control político a través de las elecciones municipales, debe reconocerse el derecho de las asociaciones vecinales a controlar la gestión municipal, bien sea por medio de: 1) la creación de un órgano específico de control municipal, análogo al Defensor del Pueblo regulado en el art. 54 de la Constitución. 2) El derecho a proponer el referéndum municipal, como medio de control popular. 3) El reconocimiento de su carácter de «interesado» a los efectos de considerarse legitimado procesalmente para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa los actos ilegales de la Administración Pública, que afecten a la vida vecinal, ampliando así el estrecho marco legal de la Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa (art. 28), de la Ley del Suelo (art. 223) y de la Ley de Régimen Local (art. 371).

c) La gestión: Salvo en aspectos muy concretos en materia de asistencia social y de cultura, creemos que las Asociaciones de Vecinos deben huir de convertirse en órganos de ejecución de las decisiones administrativas municipales. Creemos que la gestión de los servicios públicos y la ejecución de las decisiones administrativas no corresponde a las asociaciones vecinales, sino a la propia Administración Pública de acuerdo con la legislación general en esta materia.

Estas breves consideraciones nos ponen de manifiesto la actualidad e importancia de la institucionalización jurídica del asociacionismo vecinal en la Administración y gobierno de los municipios. Institucionalización, compleja y delicada, que deseamos sea felizmente llevada a cabo en los términos expuestos u otros análogos, dentro de esa próxima y tan esperada Ley de Régimen Local.

# La gestión democrática municipal en Andalucía como soporte de la autonomía política regional

Por Vicente THEOTONIO CACERES,  
Antonio PORRAS NADALES  
y Rafael REUS AVILA \*

Sólo las «zonas ricas» de Andalucía pueden contar con ciertas posibilidades efectivas de autonomía real debido a una más auto-suficiente disponibilidad de recursos. Al resto sólo le cabe apelar a la solidaridad intrarregional, imprescindible éticamente dada la heterogeneidad de situaciones y niveles interiores, lo mismo que el conjunto ha de apelar a la solidaridad interregional a nivel nacional. Las pretensiones autonómicas no pueden ir, pues, más allá de un autonomismo regional periférico, integrado en un conjunto nacional solidario y armónico.

Andalucía constituye un modelo peculiar dentro de una estructura genérica del capitalismo periférico. Y dentro de este modelo hemos de analizar el momento histórico que supone la autonomía. Es indiscutible que el movimiento autonomista andaluz es un movimiento fuertemente inducido por los nacionalismos vasco y catalán y programado desde el poder central. En este sentido será un regionalismo también **periférico**, de variadas y ambiguas interpretaciones. Pero requiere un mínimo de autenticidad para su viabilidad, posiblemente un inscribirse como regionalismo reivindicativo tanto frente al poder central como frente a los nacionalismos, e ir creciendo al ritmo de dicho proceso dialéctico.

El objetivo de nuestra reflexión es focalizar el establecimiento de la autonomía andaluza a nivel municipal entre dos momentos igualmente históricos: las elecciones generales de junio del 77

---

\* Este equipo de tres autores pertenece al Departamento de Derecho de la Escuela de Técnica Superior Empresarial Agrícola (ETEA) de Córdoba. Presentan en este estudio o «reflexión preelectoral del condicionante financiero de la futura gestión democrática municipal en Andalucía», como un precipitado de conclusiones, basadas en los tres amplios estudios estadísticos, elaborados por ETEA, que se citan en otras tantas notas a pie de página. A ellos remitimos al lector que quisiera profundizar en los datos (N. de la R.).

y las próximas elecciones municipales. Si la autonomía no pretende la duplicación de la burocracia o la creación de una instancia burocrática intermedia, ha de servirse como principales órganos de gestión de las corporaciones locales. Así, pues, los futuros ayuntamientos democráticos habrán de ser los principales gestores, a nivel de ciudadanía, de la autonomía política. Ello implica una auténtica **ruptura de la funcionalidad** de nuestras corporaciones municipales.

No debemos olvidar el punto de partida. Históricamente la forma típica que ha adoptado el proceso de dominación andaluza ha sido el caciquismo, basado en el control por parte de las autoridades locales y capas dominantes de los cauces de participación política a través de variados instrumentos de control, corrupción y persuasión, en estrecha dependencia o en clara simbiosis participativa con el capital nacional y multinacional y con el poder político central. La autonomía debe suponer la ruptura sistemática de estas fuertes y enraizadas ligazones, la destrucción de estos modelos de comportamiento político y el correspondiente abandono del acontecer político a la autorregulación democrática. Esa es la gran y enigmática tarea que el pueblo andaluz tiene ante sí. Pero no pretendemos ahora definir las posibilidades de la gestión democrática municipal; solamente pretendemos fijar nuestra atención en la **condicionante financiera** de dicha gestión.

Tomamos como referencia de nuestras conclusiones un análisis presupuestario que hemos realizado de los municipios andaluces, como posible diagnóstico de la idoneidad estructural de sus haciendas para soportar la gestión autonómica (1).

Ciertamente todo este análisis presupuestario es un análisis histórico. Pero nos marca el punto de partida para la que nos parece **inevitable** ruptura de la actual estructura financiera municipal, si la autonomía política va a dejar de ser retórica para convertirse en gestión pública.

### **Contraste institucional a nivel nacional**

Referencia previa es el estudio en que describimos el perfil que presentan las corporaciones locales a nivel nacional dentro del conjunto de la administración pública, en el decenio 65-74, para el que tomamos como base las «Cuentas de las Administraciones Públicas» (2).

(1) Antonio PORRAS, Vicente THEOTONIO y Rafael REUS: «Análisis electoral—1977—y consideración pre-electoral de la gestión democrática municipal en Andalucía.» Córdoba, diciembre 1978. Estudio presentado al Centro de Estudios Constitucionales y Administrativos. Ejemplar mimeografiado.

(2) Véase V. THEOTONIO, «Análisis inter e intrarregional de la autonomía y dependencia financiera de las corporaciones locales 1965-74.» Córdoba, junio 1978. Ejemplar mimeografiado.

El perfil que aparece es de clara recesión, de pérdida de protagonismo por parte de las corporaciones locales. Los gastos corrientes pasaron de significar un 9,31 por 100 en 1966 a un 6,94 por 100 en 1973, correspondiendo aproximadamente las tres cuartas partes de dichos valores a los ayuntamientos. El volumen exiguo del gasto público local en comparación con los **standards** europeos, y la trayectoria declinante y relativamente menguante en el pasado próximo decenio, contrastan con el protagonismo futuro que deben representar en un contexto autonómico.

Siguiendo el esquema de las cuentas de las administraciones públicas hemos detallado el perfil diferencial de lo local dentro del sector público nacional tanto en los gastos e ingresos corrientes como en la inversión.

En cuanto a los **gastos corrientes**, aunque en la función vendedora de bienes y servicios incrementan su casi exclusivo protagonismo—por ello se les considera haciendas específicas de prestación de servicios—, deterioran por el contrario su posición relativa en la función compradora. Incrementan también más intensamente los gastos de personal y financieros, siendo, pues, en ellas más intenso el endeudamiento. En lo que se refiere al gasto en subvenciones y en transferencias corrientes activas, presentan una significación mínima dentro del conjunto. Todo ello nos revela que las corporaciones locales son unos agentes económicos casi exclusivamente de prestación de servicios, responden clásicamente a esta filosofía, teniendo vedadas otras funciones como la distributiva de rentas o la incentivación o estabilidad de la economía, aun en un nivel inferior y coordinado. Presentan, pues, una estructura que denominamos «claustral», encerrada en sí misma, sin una función transitiva para los restantes agentes o sectores económicos. Esta estructura no sabemos si responde más a la reducida y subordinada funcionalidad que han venido desarrollando las corporaciones locales en la organización extremadamente centralizada de la función pública española, o si se ajusta adecuadamente a su verdadera función teórica en esa misma organización centralizada. No hay que olvidar, como incoherencia sistemática, que precisamente el centralismo, que redujo a su mínima expresión al sector público local, pretendió realizar a través del mismo una política de redistribución, y que, incongruentemente con la filosofía impuesta a las corporaciones locales—mera prestación de servicios—, descargó sobre ellas el protagonismo de una política niveladora de rentas, que no podían, en dicho supuesto, desarrollar. La resultante fue la fijación de un nivel mínimo **standard** de prestación de servicios, cuyos modestos resultados no pudieron aminsonar la creciente desnivelación personal y espacial de la renta. Ahora bien; si el sector público local ha de ir a una nueva dimensión que permita que sus municipios soporten la autonomía política, entonces ese crecimiento romperá la estructura financiera y la filosofía que la sustenta, abriéndola a una colaboración coor-

dinada en las funciones que privativamente se reservaba la administración financiera central.

Por lo que respecta a los **ingresos corrientes**, las corporaciones locales presentan un perfil rentista (predominan los impuestos que gravan las rentas), pero sólo en las rentas inmobiliarias, no en las empresariales o financieras. En los ingresos impositivos destaca la mayor—pero recesiva—participación—dentro del conjunto de la administración pública—en la imposición directa que en la indirecta. La absoluta falta de flexibilidad de la imposición directa y la casi exclusiva estatalización legal de la indirecta en 1964 hacen perder significación relativa a los ingresos impositivos. No así las transferencias pasivas desde el Estado. Las corporaciones locales son las principales y mayoritarias beneficiarias de las mismas, absorbiendo el 58 por 100 de su volumen. Ello nos revela el perfil progresivamente subsidiario y dependiente de las corporaciones locales en sus fuentes de financiación. Precisamente la autonomía financiera demanda la evolución contraria. No es concebible una autonomía financiera que no incluya una elevada y creciente autonomía del ingreso. Si sobre el elevado grado de dependencia actualmente existente se instrumenta una autonomía—exclusivamente del gasto—financiada mediante subvenciones provenientes de la administración central, entonces la autonomía no estará cimentada en terreno propio. Es, pues, necesaria también una ruptura de la estructura financiera del ingreso.

En cuanto a la **inversión** las corporaciones locales presentan un perfil acentuadamente inversor, pero son agentes fundamentalmente ejecutivos de la inversión, de una inversión predominantemente no productiva, que carece de funciones transitivas de apoyo, incentivación o cooperación con otros agentes o sectores económicos. Solamente registran capacidad excedente de financiación tras la reforma de 1966; ella origina un esfuerzo inversor continuado que las sumirá en un creciente endeudamiento. Como fuente de financiación, el ahorro pierde significación relativa en las corporaciones locales. Por el contrario, los tributos aparecen como fuente mayoritaria de ingresos, siendo este un perfil distintivo. En las transferencias pasivas para inversiones las corporaciones son beneficiarias, pero su volumen absoluto no es significativo. En general, pues, el esquema de financiación de la inversión es bastante autosuficiente y la dependencia directa del poder central está atenuada. Solamente el creciente endeudamiento crea una dependencia indirecta a través del crédito oficial. De cara a una autonomía, se requiere asimismo un ensanchamiento del esquema inversor local, posibilitándose una más eficiente cooperación internivel tanto descendente como ascendente, y obviándose la dependencia indirecta del crédito oficial actualmente existente.

## Contraste interregional

Delineado el perfil que a nivel nacional presentan las corporaciones locales dentro del conjunto de la administración pública, hemos avanzado contrastando los colectivos de Cataluña y Andalucía, como representantes de la bipolaridad de las regiones más y menos desarrolladas (3).

En cuanto a la estructura de los **gastos corrientes**, que hemos denominado «claustral», la estructura catalana es **cualitativamente** distinta a la que observamos en Andalucía. La superior capacidad de compra en bienes y servicios, el proporcionalmente reducido coste de personal y la superior capacidad de ahorro son las tres grandes diferencias estructurales que se destacan en la prevalencia de la gestión municipal catalana respecto de la andaluza.

Por lo que respecta a los **ingresos corrientes**, Cataluña consigue mantener en el período 67-73 el valor monetario de los ingresos de renta o por impuestos directos. Andalucía no, siendo precisamente para ella una fuente más, significativa de ingresos. En la imposición indirecta Cataluña incrementa más intensamente sus ingresos; su imposición directa totaliza sólo menos de la tercera parte de sus ingresos corrientes. La presión fiscal catalana **per capita** triplica a la andaluza. El grado de autonomía financiera es, pues, cualitativamente distinto. Por otro lado, aunque el ingreso por transferencias haya aumentado generalizadamente el grado de dependencia financiera, y a pesar de que el ritmo de incremento de las mismas muestre en Cataluña una subida diferencial mayor, sin embargo ello no altera que el grado de dependencia financiera siga siendo **cualitativamente** distinto en ambas regiones. Mientras las corporaciones andaluzas dependen para sus gastos corrientes en un 70 por 100 del poder central, Cataluña sólo es dependiente en un 52,6 por 100. Supone una preautonomía y un grado de independencia que sólo se registra en España en las provincias forradas.

En cuanto a la **inversión**, Cataluña en 1973 realizó un gasto **per capita** de 1.200 ptas., mientras en Andalucía sólo fue de 714. La diferencia, pues, entre una región más desarrollada y otra menos es **cualitativa**. Asimismo, Cataluña demostraba una capacidad excedentaria de financiación que Andalucía no registraba. Y dentro de la estructura de financiación de la inversión—prácticamente autónoma para el colectivo de las corporaciones—el progresivo endeudamiento comporta una dependencia financiera indirecta creciente. El volumen de ahorro, así como la imposición sobre el capital, permitían a Cataluña prácticamente autofinanciar su inver-

(3) Véase V. THEOTONIO y A. TITOS: «Balance recaudatorio, balanza impositiva y cuentas de la administración local de Andalucía. Su contraste con Cataluña.» Córdoba 1978. Ejemplar mimeografiado.

sión. Andalucía, por el contrario, a pesar de incrementar espectacularmente su imposición sobre el capital, no consigue frenar la progresiva subida de la necesidad de financiación externa.

Como podemos observar, regionalmente existe una diferencia cualitativa en la estructura financiera de las corporaciones locales. Ello en una autonomía generalizadamente distribuida significa un punto de partida distinto. Los condicionamientos estructurales preautonómicos son distintos. No todas las regiones tienen el mismo grado de dependencia del poder central. Precisamente Andalucía, menos desarrollada, con un regionalismo que hemos calificado de periférico, tiene un superior grado de dependencia y, por ello, una menor virtualidad autonomista.

### **Consideración intrarregional**

Consideremos ya la estructura financiera de los ayuntamientos andaluces—por niveles de población y con referencia a 1976—. Podemos hacer las siguientes observaciones en cuanto a los **gastos corrientes**:

a) La gestión municipal del gasto corriente viene totalmente condicionada por el gasto en personal, que, a nivel regional, tiende a absorber prácticamente la globalidad del presupuesto. Consideramos que dicho gasto es desorbitado, debiéndose congelar o reducir el mismo para incrementar la partida del gasto en bienes y servicios. Es la tendencia seguida por las regiones más desarrolladas, como la catalana, es la tendencia progresiva. La significación y volumen de dicho gasto, sometido a las tensiones y demandas salariales, no deja margen para una gestión democrática diversificada, en respuesta a las demandas y expectativas sociales.

b) El gasto en subvenciones y transferencias es mínimo, consistiendo prácticamente en un flujo financiero—que es parte de un circuito interno de la propia administración—y que resulta de la estructura claustral no transitiva. Opinamos que por este punto debe romperse la estructura financiera del gasto público municipal. El mayor volumen del gasto debe permitir no sólo la provisión de un nivel mínimo **standard**, generalizado en toda la región, sino que se salga al paso de la demanda social en favor de una política redistributiva de rentas. La autonomía municipal no puede ser insensible a las desigualdades de renta, a las diversas capacidades económicas, que subsisten tanto dentro de la región como dentro de cada comunidad municipal. Una creciente política de subvenciones, especialmente a las familias más pobres, es imprescindible en una gestión democrática municipal.

c) El endeudamiento, con la correspondiente elevación de los costes financieros y la disminución del ahorro, rebasa los límites

tolerables en el caso de las capitales, avocándolas a una progresiva y crónica crisis financiera.

d) Intrarregionalmente se advierte cierta optimalidad estructural en el nivel de población de 1.000 a 5.000 habitantes, posiblemente como tamaño-tipo del pequeño municipio andaluz, así como en el nivel de más de cien mil habitantes, que posiblemente representan las dimensiones medias óptimas de gestión municipal.

Por lo que respecta a los **ingresos corrientes**, estimamos que el umbral de autonomía debiera situarse a un nivel en que las transferencias municipales pudieran ser financiadas con los ingresos impositivos-patrimoniales autónomos. Pero este nivel mínimo queda muy lejano en todos los municipios andaluces. El grado de dependencia es elevadísimo, registrándose las cotas más reducidas—por bajo de la media regional—en los niveles de población entre 1.000 y 10.000 habitantes y en las capitales de provincia. Ahora bien; dentro de los ingresos considerados autónomos cabe desagregar los que denominamos semiautónomos, como la imposición directa, que generalmente está soportada por impuestos estatales.

En cuanto a la **inversión** hemos comprobado que, en relación con los gastos corrientes, su porcentaje aumenta con el tamaño del municipio, siendo máximo en las capitales de provincia. Asimismo, crece con la población la no productividad de la inversión. En su financiación existe una clara diferencia entre las capitales de provincia y el resto de los municipios. En estos podemos hablar de una financiación suficiente, de una casi íntegra autofinanciación. Los niveles registrados por las transferencias de capital no son críticos como en el caso de los gastos corrientes. Por el contrario, en las capitales de provincia el ahorro es negativo, el endeudamiento elevadísimo, ciertamente crítico. Ello crea una dependencia indirecta. Si este volumen de endeudamiento no es coyuntural, los ayuntamientos de las capitales se verán inmersos en una progresiva crisis financiera, de la que sólo podrá sacarles la administración y el poder central.

## Conclusión

Aunque el proceso autonómico se predique unívocamente de todas las corporaciones municipales andaluzas, sin embargo ha de existir una gradación en función de su tamaño. No creemos exista una idéntica potencialidad autonomista para todos los municipios. Posiblemente tampoco el proceso autonómico se realice sincronizadamente en todos los puntos de la región. Existirán unos puntos de cristalización, zonas de superior intensidad autonómica dentro de la región. Municipalmente hemos advertido un dinamismo financiero, que crece en función de la concen-

tración de la población y de la renta. El proceso autonómico, en su progresiva implantación, no debe olvidar esta línea de fuerza, sino que debe apoyarse en ella. Por eso es aconsejable que los puntos de cristalización de la autonomía financiera municipal coincidan con los exponentes de los máximos volúmenes de presupuesto.

Establecida esta norma, cabe marcar áreas geográficas de prevalente y estratégica autonomía. Es indiscutible que, como provincia, se destaca Cádiz, con su inmejorable estructura municipal. Aunque Málaga registre unos valores máximos en los **ratios** de presupuesto **per capita**, sin embargo presenta un elevado desequilibrio comarcal: solamente la comarca Centro-Sur o Guadalhorce presenta las características reseñadas. Le seguiría Sevilla también, como conjunto provincial. En las otras provincias cabría marcar las siguientes comarcas: En Almería, principalmente la comarca de Campo Nijar; en Córdoba, la Campiña Baja; en Granada, La Vega; en Huelva, La Costa; en Jaén, las Campiñas y La Loma. Estos posiblemente son los espacios de una primera y más intensa autonomía municipal.

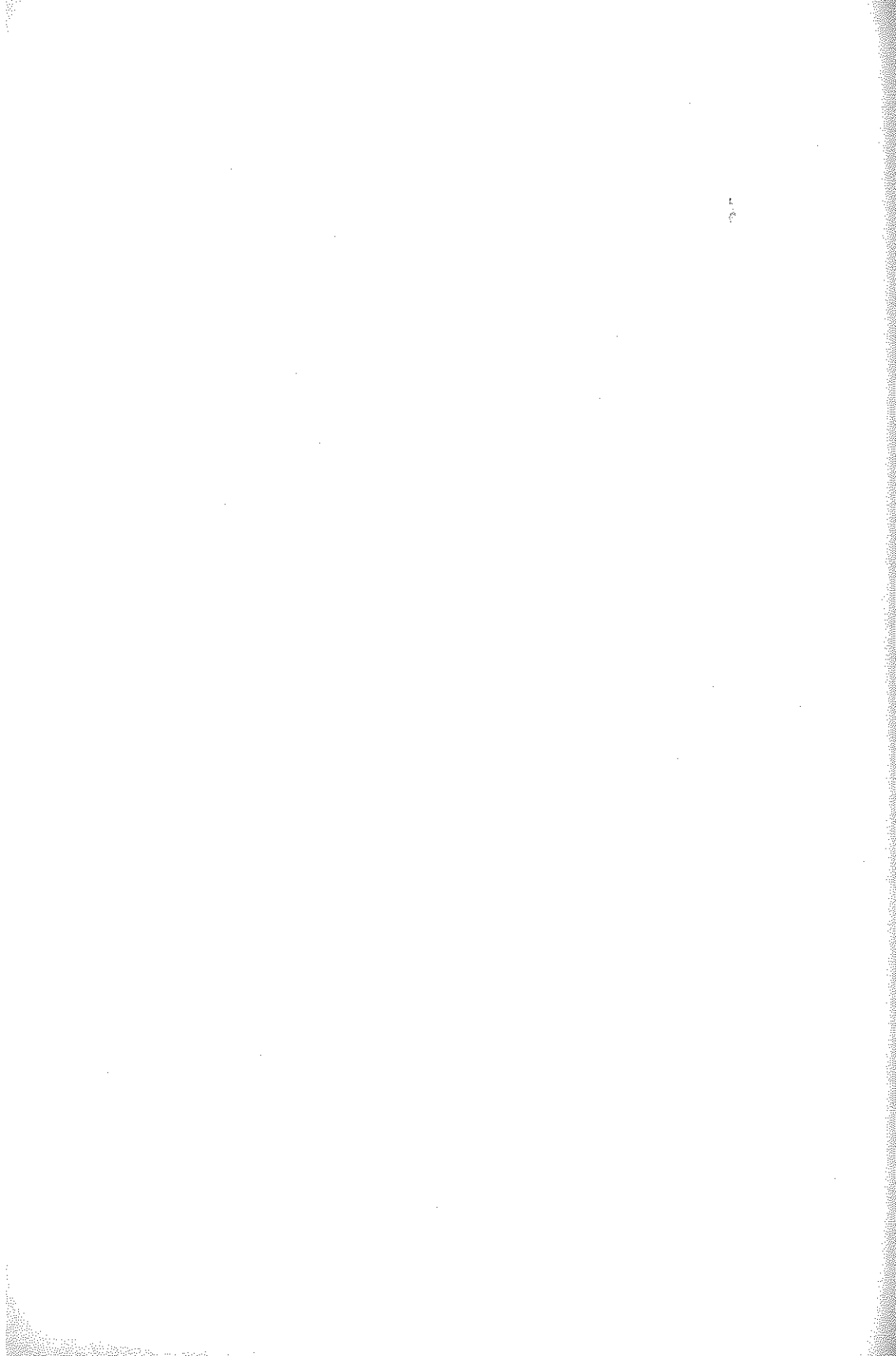
Ahora bien; atendiendo a los niveles de población y renta, y teniendo en cuenta también las carencias, tanto de servicios como de equipamientos, cabría establecer una línea divisoria de posibilidad e intensidad autonómicas dentro de la región. Los municipios con una población inferior a 10.000 habitantes y aquellos otros que no superen una renta **per capita** de 100.000 pesetas—referidas a 1975—deben aunar sus esfuerzos en una autonomía **cooperativa**, bien a nivel comarcal bien instrumentalizada en la diputación provincial. Para esta autonomía cooperativa dentro de la región andaluza creemos presenta cierta optimalidad estructural el municipio pequeño cercano a los 5.000 habitantes de población. La autonomía de los restantes municipios estará polarizada y se acercará progresivamente en potencialidad, según se aproxime su dimensión al tipo de municipio mediano que son las capitales andaluzas y Jerez.

Ahora bien; todo este proceso de gestión municipal democrática en Andalucía, soportando progresiva y diferenciadamente la autonomía política regional, supone una auténtica **ruptura histórica**, que invierte—o pretende invertir—toda una dinámica secular y su filosofía financiero-pública subyacente, sobre la que se ha asentado la conformación del estado moderno en el capitalismo contemporáneo. Sin embargo, y aun aceptada la viabilidad de una autonomía financiera teóricamente «suficiente», persiste una última limitación infraestructural, determinada por la subsistencia de circuitos geográficos y sociales con un desigual ritmo de desarrollo y por el mantenimiento de bolsas de pobreza y canales de dependencia económica exterior que tipifican en Andalucía en el modelo característico del capitalismo periférico.

Teniendo en cuenta que no es previsible a corto o medio plazo la ruptura de esta dinámica de desarrollo económico—mediatizada incluso por centros de poder supraestatal e inmersa en un proceso mundial—habría que insistir en la amplitud y complejidad de las exigencias reivindicativas con que habrán de enfrentarse las nuevas estructuras políticas de Andalucía. Aspiraciones de gran incidencia social como la liquidación de la pobreza, el paro o la emigración, difícilmente van a ser alcanzables en un ámbito político regional asentado sobre una zona sometida a un ritmo regresivo de dependencia y crecimiento económico. Es el **handicap** casi insalvable del regionalismo periférico. Y la separación, entonces, entre la sociedad real y la órbita de lo político puede incluso agudizarse al ritmo que se vayan frustrando acuciantes expectativas de amplias capas de la población.

En esta perspectiva sólo las «zonas ricas» de Andalucía pueden contar con ciertas posibilidades efectivas de autonomía real basada en una más autosuficiente disponibilidad de recursos. Al resto sólo le cabe apelar a la solidaridad intrarregional, imprescindible éticamente dada la heterogeneidad de situaciones y niveles interiores, lo mismo que el conjunto ha de apelar a la solidaridad interregional a nivel nacional. Las pretensiones autonómicas no pueden ir, pues, más allá de un autonomismo regional periférico, integrado en un conjunto nacional solidario y armónico.

Finalmente, digamos que el territorio regional periférico como el andaluz es un territorio alternativo y beligerante entre el poder central y los nacionalismos. Por ello el planteamiento de la cuestión autonómica andaluza sólo puede encuadrarse coherentemente en el marco de una correlación nacional de fuerzas entre los niveles central y locales. Ciertamente es muy difícil hacer previsiones sobre la distribución de posiciones relativas en el parlamento nacional y en las cámaras regionales. Pero existe una combinación de fuerzas que optimiza el proceso autonómico andaluz. Posiblemente sea una **combinación cruzada** entre el partido que planea el proceso y el que lo urge, entre el partido que domina el poder central y el que detente el poder periférico regional. Ahora bien; la viabilidad de la autonomía regional pone a prueba la significación real y no meramente programática de la nueva configuración constitucional de la estructura territorial del estado, y por ello, aunque una combinación cruzada de fuerzas políticas optimice seguramente el proceso, no debe sin embargo enfocarse esta compleja problemática sino como una obligada zona de consenso y no de enfrentamiento entre las fuerzas políticas dominantes.



## Despoblación y envejecimiento de los municipios rurales

Nuestro propósito ahora es solamente aludir al grave doble problema que señala el título de este escrito con una sola muestra referida a la provincia de Soria. Utilizamos para ello los datos de un amplísimo estudio inédito, que trata provincia por provincia, comarca por comarca, municipio por municipio, la cuenca del Duero, Castilla la Vieja y León. El estudio está siendo realizado por Joaquín Martínez Arrechea. Nuestra elección de Soria ha sido más bien al azar. Comprobamos que nuestras conclusiones sobre esta provincia se pueden extender en líneas generales a toda la cuenca del Duero.

En la Tabla núm. 1 aportamos un indicador de despoblación: el crecimiento de la extensión media de las explotaciones agrarias. En los diez años considerados ha disminuido en un 69,97 por 100 el número de explotaciones sin tierra (ganaderas) y en porcentajes decrecientes desde el 54,92 al 20,59 por 100, la cantidad de fincas menores de 50 hectáreas. Ha aumentado, por el contrario, en porcentajes crecientes, la cifra de las empresas comprendidas entre las 50 y las 200 hectáreas. Para el conjunto, el número de las empresas agrarias disminuyó en un 40,17 por 100.

La causa de esta evolución es doble. Por un lado, el abandono de numerosas parcelas de tierras marginales—piénsese en los pueblos de las laderas y estribaciones del Moncayo—y, por otro, la tendencia racional hacia el aumento de las dimensiones medias de las fincas. La mecanización permite estos incrementos, aumentando la productividad media por trabajador rural. El abandono de tierras marginales tampoco es, por sí mismo, ningún drama, si realmente se trata de tierras de productividad relativamente muy baja y de costes unitarios elevados, sin perspectivas ningunas de futuro en cuanto a la promoción de los niveles de vida de la gente. Estos dos factores, tanto el abandono como la mecanización, por sí mismos—y a esto íbamos—despueblan.

Bien es verdad, sin embargo, que Soria, en concreto, ha encontrado un paliativo: un elevado porcentaje de ocupación no agraria para empresarios no agrarios. Sucede que Soria es la provincia española de menor densidad de población por kilómetro cuadrado—11 habitantes—y ha sido, por lo mismo, más fácil que en otras el empleo parcial no agrícola

de los campesinos. Para el total de la provincia y según el estudio al que estamos aludiendo, el 48,95 por 100 de los agricultores tienen una ocupación principal no agraria; incluso a nivel de comarca ese porcentaje se mantiene con algunas desviaciones. En otras provincias esto es mucho más difícil, y tanto el abandono de tierras marginales como el aumento de las dimensiones medias se suele traducir en la expulsión de la población más joven de los pueblos a las capitales de provincia o a las regiones más industriales del país.

La Tabla núm. 2 nos ofrece el envejecimiento del empresario agrícola en las provincias y comarcas predominantemente rurales. Como se ve, en todas las comarcas de la provincia de Soria más de la mitad de los empresarios agrarios pasan de los cincuenta y cinco años, y prácticamente en todas ellas más de la cuarta parte han cumplido ya los sesenta y cinco. Esto es grave, puesto que en la pirámide general de edades española de 1970, solamente el 14,7 por 100 del total de la población mayor de veinte años había cumplido los sesenta y cinco y sólo el 46,54 por 100 tenía cuarenta y cinco años o más.

El campo envejece y se despuebla, y los municipios rurales—faltos de industrialización—anemizan. Esta sería nuestra conclusión, y a los datos aún válidos para 1979 del citado estudio inédito, nos remitimos, en relación con toda la cuenca del Duero.

No queremos ser chauvinistas ni retrógrados. Somos partidarios de una política de cabeceras de comarca y a esta política habrá que sacrificar a la larga incluso la supervivencia de numerosos municipios microscópicos. Pero de lo que es preciso volver es de aquella política recomendada por el Banco Mundial en su informe sobre la economía española en 1961: lo importante es el crecimiento global del país dejando en segundo plano, o abandonando totalmente, el crecimiento regional deliberado. Es preciso fortalecer, por el contrario, los municipios rurales con potencialidad de futuro. Tienen los mismos derechos, en principio, como personalidad política, que las grandes ciudades. E incluso a los más pequeños y precarios no se los puede simplemente dejar agonizar desde arriba; es necesario que participen, infinitamente más que hasta ahora, en las decisiones, los propios interesados.

*La Redacción*

TABLA NUM. 1

EXPLOTACIONES AGRARIAS DE LA PROVINCIA DE SORIA. CENSOS DE 1962 Y 1972. DIFERENCIAS

SORIA	Sin tierra	Hasta 4,9 hectáreas	De 5 a 9,9 hectáreas	De 10 a 19,9 hectáreas	De 20 a 29,9 hectáreas	De 30 a 49,9 hectáreas	De 50 a 69,9 hectáreas	De 70 a 99,9 hectáreas	De 100 a 199,9 hectáreas	De más de 200 hectáreas	Totales
1962	2.348	13.350	4.761	6.164	3.158	2.598	938	416	279	593	34.605
1972	705	6.018	3.184	3.738	2.104	2.063	1.017	637	633	602	20.701
Saldo	-1.643	-7.332	-1.577	-2.426	-1.054	-535	+79	+221	+354	+9	-13.904
%	-(69,97)	-(54,92)	-(33,12)	-(39,35)	-(33,37)	-(20,59)	+(8,42)	+(53,12)	+(126,88)	+(1,52)	-(40,17)

TABLA NUM. 2

EMPRESARIOS AGRARIOS DE LA PROVINCIA DE SORIA POR GRUPOS DE EDADES (1972)

	Totales absolutos	Hasta 34 años	De 35-54 años	De 55-64 años	De 65 años y más
PROVINCIA ... ..	19.093	1.037 (5,43%)	8.070 (42,27)	5.075 (26,58)	4.911 (25,72)
Comarcas:					
I. Norte de partidos judiciales de Soria y Agreda ...	3.382	115 (3,40)	1.433 (42,37)	891 (26,34)	943 (27,89)
II. San Esteban de Gormaz-Burgo de Osma ... ..	3.708	193 (5,21)	1.705 (45,98)	1.120 (30,20)	690 (18,61)
III. Soria ... ..	2.713	176 (6,49)	1.091 (40,21)	715 (26,35)	731 (26,95)
IV. Comprende subcomarcas IV a, IV b, IV c ... ..	4.906	318 (6,48)	2.134 (43,49)	1.144 (23,32)	1.310 (26,71)
V. Partido de Almazán, Norte, Centro, Sur ... ..	2.700	151 (5,59)	1.042 (38,59)	727 (26,93)	780 (28,89)
VI. Partido de Arcos de Jalón ... ..	1.684	84 (4,99)	665 (39,49)	478 (28,38)	457 (27,14)
Subcomarcas:					
I a. San Lenorato-Navaleno-Vinuesa-Cobaleda ... ..	1.666	60 (3,60)	729 (43,76)	432 (25,93)	445 (26,71)
I b. Almarza-San Pedro Maur-Villar del Río-Magaña.	1.716	55 (3,20)	704 (41,03)	459 (26,75)	498 (29,02)
IV a. Gómara-Deza-Hinojosa del Campo ... ..	1.890	129 (6,83)	800 (42,33)	436 (23,07)	525 (27,77)
IV b. Agreda-Olvega ... ..	2.030	144 (7,09)	954 (47,00)	452 (22,27)	480 (23,64)
IV c. Montegado-Sta. María de Huerta ... ..	986	45 (4,56)	380 (38,53)	256 (25,96)	305 (30,93)
V a. Berlanga de Duero ... ..	1.125	56 (4,98)	358 (31,82)	300 (26,67)	411 (36,53)
V b. Almazán-Morón de Almazán ... ..	1.575	95 (6,03)	684 (43,43)	427 (27,11)	369 (23,43)
VI a. Barahona-Medinaceli ... ..	845	49 (5,80)	367 (43,43)	245 (28,99)	184 (21,78)
VI b. Arcos de Jalón ... ..	839	35 (4,17)	298 (35,52)	233 (27,77)	273 (32,54)

# Raíces filosófico-culturales del materialismo histórico

Por Enrique M. UREÑA \*

## Introducción

La obra de ningún gran pensador puede ser comprendida y valorada suficientemente, aun cuando se la escudriñe con toda paciencia durante años y años, si se la aísla del contexto histórico y cultural en el que esa obra fue gestada y en el que ella misma encontró el terreno abonado para su triunfo, para su reconocimiento. La obra de Carlos Marx tampoco es una excepción a esta regla general. Si se quiere enjuiciar el Marxismo sin unilateralidades y sin reduccionismos, sin hueros deslumbramientos y sin fobias injustificadas, hay que aproximarse a la obra de Carlos Marx desde su inserción en el gran movimiento filosófico-cultural del Occidente moderno.

Estas pocas páginas van a intentar o situar la teoría de la sociedad de Marx, consagrada con el nombre de **Materialismo Histórico** aun cuando el mismo Marx no la haya denominado así, dentro del marco de un tipo de pensamiento que pretende reconstruir teóricamente la historia pasada como **progreso** de la Humanidad, y que pretende también a la vez servir de guía e impulsar al hombre en su historia futura, en el camino que aún le queda por recorrer. Estas pocas páginas van a intentar situar la concepción marxiana de la sociedad y de su historia dentro del contexto cultural de una larga época deslumbrada por un progreso sin precedentes de las ciencias naturales, de la técnica y de la economía.

Dentro de las obvias limitaciones impuestas por el reducido espacio de un artículo, éste se va a dividir en tres partes. En una primera parte voy a comentar algunas características comunes a las grandes filosofías de la historia y teorías de la sociedad de los siglos XVIII, XIX y XX, considerando las figuras de Kant, Hegel, Marx, Freud y Habermas como los hitos más significativos de ese

---

\* Doctor en Filosofía, Teología y Ciencias Económicas. Profesor en la Universidad de Comillas y en ICADE (Madrid).

pensamiento filosófico-histórico y socio-teórico occidental moderno (1). En una segunda parte destacaré lo que a mi modo de ver constituye lo verdaderamente específico de la obra de Marx, dentro del contexto filosófico-cultural común, para pasar finalmente, en la tercera parte, a hacer un juicio crítico acerca de la capacidad del marxismo para responder a los problemas cruciales de nuestra sociedad, del momento histórico que nos ha tocado vivir.

### **Características generales comunes a las teorías de la sociedad de Kant, Hegel, Marx, Freud y Habermas**

En mi opinión siete son las características generales más importantes, comunes a las teorías de la sociedad de todas estas grandes figuras del pensamiento occidental moderno: 1.ª) la historia como centro de la reflexión filosófica; 2.ª) el explícito interés práctico o político de la reflexión teórica; 3.ª) la reconstrucción de la dinámica del desarrollo histórico sobre la doble dimensión de la técnica y de la socialidad; 4.ª) el objetivo de la eliminación de la opresión del hombre por el hombre, como ideal a conseguir en la historia; 5.ª) el conflicto como motor del desarrollo histórico; 6.ª) la incorporación de una filosofía o de una crítica de la religión dentro de la filosofía de la historia o de la teoría de la sociedad; 7.ª) el avance hacia el establecimiento de una sociedad mundial. Vamos a ir comentando brevemente a continuación cada una de estas características comunes.

1) La Filosofía occidental nace en Grecia, allá por los siglos VII y VI antes de Cristo, fundamentalmente como Cosmología. La contemplación de un cosmos ordenado y hecho de una vez para siempre abre al filósofo a la idea de una verdad «objetiva», universalmente válida para todos los hombres y para todos los tiempos, a diferencia de la múltiple diversidad y variabilidad de las concepciones tradicionales y míticas de los distintos pueblos (2). Ese movimiento ordenado del cosmos habría de servir como modelo de lo que debería ser la organización sociopolítica de los hombres. La Filosofía tradicional buscará así una esencia eterna y definida del hombre, a la que este último tendría que acomodarse.

#### **La Filosofía moderna de la Historia nace volviendo del revés**

(1) Toda esta amplia problemática la he tratado detenidamente en una serie de estudios: *La Teoría de la Sociedad de Freud*, Madrid 1977, Tecnos; *La Teoría Crítica de la Sociedad de Habermas: la crisis de la sociedad industrializada*, Madrid 1978, Tecnos; *La Crítica Kantiana de la Sociedad y de la Religión: Kant predecesor de Marx y Freud*, Madrid 1979, Tecnos; «Marx and Darwin», en: *History of Political Economy*, Vol. 9, Núm. 4 (winter 1977); *Kritische Theorie und christlicher Glaube: eine Auseinandersetzung mit J. Habermas*, Diss., Frankfurt/Sankt Georgen 1975.

(2) Véanse las pp. 76-82 del libro citado sobre Habermas y mi artículo «Teoría y Praxis en la Fenomenología Trascendental (E. Husserl) y en la Teoría Crítica (J. Habermas)», *Pensamiento* 31 (1975).

aquella visión cosmologista y estática: a cambio del cosmos ordenado y hecho, esa Filosofía toma como objeto de reflexión la historia múltiple y siempre cambiante de los hombres. El hombre ya no podrá ser definido estáticamente como algo hecho y acabado, sino que sólo podrá ser comprendido desde la historia de la sociedad humana: para saber lo que el **hombre** es habrá que saber lo que es la **sociedad**, y lo que es la sociedad humana habrá que leerlo en su **historia**.

2) Esa reflexión del filósofo sobre la historia de la sociedad humana no obedece a un interés puramente contemplativo o teórico. El filósofo moderno de la Historia o el teórico de la sociedad, dentro de la tradición de pensamiento que estamos comentando, no busca comprender y desentrañar la historia pasada simplemente para satisfacer su curiosidad científica, sino que su reflexión **teórica** está alentada e impulsada por un interés **práctico o político**: quiere encontrar en la historia **pasada** las leyes dinámicas del desarrollo de la sociedad humana para que así, conociéndolas, pueda el hombre tomar libre y racionalmente en sus manos las riendas de su propia historia **futura**. Las filosofías modernas de la historia y las teorías evolutivas de la sociedad quieren **influir prácticamente** sobre el mismo proceso histórico que **analizan teóricamente**. Las filosofías de la historia de Kant y de Hegel, las teorías críticas de la sociedad de Marx y de Habermas, y la teoría de la cultura de Freud, se comprenden así a sí mismas como **unidad de teoría y praxis**.

3) La reflexión teórica sobre la historia de la sociedad humana reconstruye ésta como un progreso en dos dimensiones fundamentales: en la dimensión de las relaciones del hombre con todo aquello que le rodea y que condiciona materialmente su vida, y en la dimensión de las relaciones de los hombres entre sí tanto a nivel individual como a nivel grupal. A la primera dimensión podríamos llamarla dimensión **técnica**; a la segunda, dimensión **social o política**.

La reconstrucción teórica de la historia de la sociedad humana sobre esas dos dimensiones presenta a estas últimas como moviéndose en un **progreso** hacia ciertas metas ideales. El desarrollo de lo que hemos llamado la dimensión técnica consiste en la acumulación, en las ciencias naturales y en las ciencias técnicas, de todo el saber y todo el poder que los hombres, generación tras generación, han ido adquiriendo e incrementando en orden a someter más y más bajo su dominio a la naturaleza externa, en orden a poner a esta última más y más a **su servicio** y a ser cada vez menos sojuzgados por ella. El punto final ideal sería el de un desarrollo científico-técnico que proporcionara al hombre un dominio **absoluto** sobre la Naturaleza.

El desarrollo de lo que hemos llamado la dimensión social o política consiste en el establecimiento e institucionalización de formas de convivencia, de organizaciones socio-económico-políticas, que objetiven cada vez más realmente relaciones de libertad y de justicia, de cooperación y de paz verdadera entre los hombres y entre los grupos formados por ellos. El punto final ideal sería aquí el de una forma de convivencia en la que hubiera desaparecido totalmente la opresión del hombre por el hombre, la agresión mutua en todas sus múltiples formas y en todos sus diversos grados; una forma de convivencia en la que los valores morales de verdad, de libertad y de justicia se hubieran realizado en toda su absoluta plenitud.

El **progreso** en la historia de la sociedad humana se mediría entonces por el **avance hacia** las metas ideales señaladas de las dimensiones técnica y social.

4) El progreso en las dos dimensiones, técnica y social, está sujeto a lógicas y dinámicas de desarrollo específicas para cada una de ellas, de tal manera que el progreso social no es reducible al progreso técnico ni viceversa. Sin embargo, ninguna de las dos dimensiones es totalmente independiente de la otra, sino que por el contrario el desarrollo técnico y el desarrollo sociopolítico están estrechamente interrelacionados entre sí. Divergiendo en muchos detalles en la comprensión concreta de esa interrelación entre ambas dimensiones del desarrollo histórico de la sociedad humana, los autores que estamos considerando coinciden sustancialmente en dos cosas.

En primer lugar, hay una jerarquización (implícita al menos) de ambas dimensiones. Siendo las dos igualmente esenciales o constitutivas del autodesarrollo histórico de la especie humana, a la dimensión de la relación de los hombres entre sí le corresponde el puesto principal: la dimensión técnica sólo puede valorarse desde el punto de vista del progreso **humano** en cuanto se la considera **encajada** dentro de la dimensión social o política. O dicho de otra manera: el progreso **técnico** solamente puede considerarse a la vez como progreso **humano** si está al servicio de (y resulta en) una mayor libertad, verdad y justicia de las relaciones de los hombres entre sí; mientras que, en cambio, el progreso que hemos llamado social o político (y que consiste precisamente en el progreso en la verdad, libertad y justicia, en la convivencia pacífica) puede leerse ya **directamente** como progreso **humano** (3).

En segundo lugar, el problema crucial a resolver en la historia, y al que está orientado fundamentalmente el interés prác-

---

(3) Para una glosa más extensa de las ideas expresadas en este párrafo véase mi artículo «El trabajo como autorrealización humana y mediación social», *Sal Terrae*, diciembre 1978.

tico de la reflexión teórica de nuestros autores, es el de la superación definitiva de la opresión del hombre por el hombre, el de la aproximación a aquella meta ideal de una convivencia levantada sobre los cimientos morales de la verdad, la libertad y la justicia. El problema realmente crucial de la historia humana aparece así asentado en la dimensión social o política y no en la dimensión técnica. Para conseguir aquel objetivo ideal un desarrollo fabuloso de la ciencia y de la técnica, de la economía, es visto por nuestros autores como una condición **necesaria pero no suficiente**.

5) Hasta el momento histórico presente el ser humano no ha hecho consciente y libremente su propia historia. Por ello toda la historia pasada no puede leerse como el fruto de la actuación racional de una sociedad humana constituida por hombres que hayan sabido **interpretar juntos** el sentido de su propia vida, y que, **juntos** también, hayan sabido **hacerse** señores de su historia y verdaderos **realizadores** de su proyecto común de vida. Por el contrario, hasta el momento presente el desarrollo histórico sólo puede ser leído por nuestros autores como un desarrollo impulsado por la **lucha** entre los hombres y entre los diversos grupos formados por ellos: el **conflicto** ha sido hasta hoy el **motor** de la historia.

6) La Religión ha desempeñado un papel muy importante en el desarrollo histórico de la sociedad humana, por cuanto ha servido de fundamentación última de la moral y de legitimación de determinadas formas de convivencia. Pero el progreso histórico del hombre apunta hacia la disolución de la Religión en una moral **puramente racional**, y por lo tanto universal, que sería la única compatible con la institucionalización y objetivación social y política de los ideales de verdad, libertad y justicia (4).

7) La organización de la convivencia humana se decide sobre unidades sociales cada vez más amplias a medida que avanza la historia: desde la familia y la tribu en las sociedades primitivas, hasta la sociedad **mundial** en la última gran etapa que ya se ha iniciado con la sociedad moderna. La aproximación a aquella meta ideal de una convivencia pacífica basada en los valores morales de verdad, libertad y justicia, sólo podrá hacerse realidad para nuestros autores **a escala mundial**. O dicho más simple y burdamente: la sociedad sustancialmente **ideal** sólo podrá serlo como sociedad **mundial**.

---

(4) Para un resumen comparativo de las críticas de la Religión de Marx y de Freud véase mi artículo: «Discernimiento cristiano, psicoanálisis y análisis marxista», **Concilium**, noviembre 1978.

## La especificidad del materialismo histórico dentro del pensamiento filosófico-histórico y socio-evolutivo moderno

Es claro que la teoría de la sociedad de Marx se diferencia de las de cada uno de los otros autores mencionados en infinidad de cosas. Pero si queremos elegir solamente **una** característica específica de la teoría marxiana de la sociedad, desde la que se pudieran abordar todas las demás, no cabe duda alguna de que esa característica podría ser la siguiente: Marx desarrolló la teoría de la sociedad sobre el estudio analítico y crítico de su **base económica**, y más concretamente de la economía **capitalista**.

No vamos a entrar ahora a comentar el camino que condujo a Marx desde la Filosofía hasta la Economía. En el contexto de este artículo nos vamos a limitar a glosar brevemente tres aspectos centrales de la teoría marxiana de la sociedad, en los que aparece claramente la incidencia de su específica perspectiva económica. Esos tres aspectos son: 1.º) la crítica de la sociedad capitalista como crítica de ideologías; 2.º) la lucha de clases como motor de la historia hasta el momento presente; 3.º) la interrelación entre lo que nosotros hemos llamado dimensiones técnica y social del desarrollo histórico de la sociedad humana. Comencemos, pues, con el primer punto.

1.º) La crítica de Marx a la sociedad capitalista reviste, en su conjunto, el carácter de una crítica de ideologías. Ideológico es aquello que **nos engaña** sobre su propia identidad, que aparece como distinto de lo que realmente es. El capitalismo es ideológico para Marx, tal como se refleja en la Economía Política y en la vida cotidiana, porque aparece como basado en la **libertad** y en la **justicia** (libertad de contrato y equivalencia de valores en el intercambio de mercancías) cuando en realidad se levanta sobre la **esclavitud** y la **injusticia** (el trabajador asalariado se ve obligado a firmar el contrato de trabajo en condiciones de explotación, so pena de morir de hambre). Específico en Marx es que esta crítica de la ideología capitalista no está hecha desde la filosofía ni desde la política, sino desde la **economía**: al proponer su teoría del valor y de la plusvalía como la **única** capaz de explicar **analíticamente** el funcionamiento **estrictamente económico** de la sociedad capitalista, pretende poner **a la vez** al descubierto la estructura **social** de explotación de una clase por otra (de la clase asalariada por la clase capitalista). Es así, por tanto, a través de un análisis estrictamente **económico** del funcionamiento de la forma capitalista de producción, cómo Marx pretende haber mostrado, con todo rigor científico, que la sociedad de su tiempo no había entrado todavía en la última etapa histórica de su fundamentación **real** sobre los valores de verdad, libertad y justicia (5).

---

(5) Véase mi estudio sobre la crítica económica de Marx al capitalismo: Karl Marx, *Economista*, Madrid 1977, Tecnos.

2.º) El desarrollo histórico (pasado y presente) por **conflicto** aparece especificado en Marx como un desarrollo impulsado por la **lucha de clases**. La causa última de la división de la sociedad en una clase opresora y otra oprimida es de carácter económico: se trata de asegurar, por parte de la clase opresora, una posición estructuralmente privilegiada tanto en el reparto de las cargas del trabajo como en el de sus frutos. En la sociedad capitalista el anclaje económico de la división social de clases es patente: ambas clases sociales, explotadora y explotada, están **definidas** por la posición que ocupan en el proceso económico de producción y no por razones de tipo tradicional (nobles y pueblo, p. ej.). Es precisamente por eso por lo que Marx ve la necesidad de estudiar la dinámica conflictiva de esa división de clases sociales desde el análisis económico del proceso de producción capitalista, en vez de hacerlo desde sus relaciones jurídicas o políticas. Y en virtud de su análisis y de su crítica económica (más concretamente de su estudio del desarrollo capitalista como **crisis**) cree Marx haber mostrado, con todo rigor científico, que la clase asalariada está constituida **objetivamente** como el **sujeto revolucionario** que habrá de dar el paso hacia el establecimiento de la sociedad sin clases, de la sociedad comunista, de la sociedad fundamentada sobre la verdad, la libertad y la justicia reales.

3.º) Lo que nosotros hemos llamado en general dimensión técnica y dimensión social aparece especificado en Marx como dimensión de las **fuerzas productivas** y dimensión de las **relaciones de producción**. La misma nomenclatura está ya apuntando hacia el significado crucial que Marx concede a las relaciones en las que entran los hombres entre sí en el proceso económico de la producción. Estas últimas son las que, en definitiva, condicionan y moldean decisivamente el resto de las relaciones interhumanas (relaciones políticas, jurídicas, religiosas, etc.). Por eso, en la concepción marxiana del desarrollo histórico de la sociedad humana, el progreso en la dimensión social o política hacia formas de convivencia más libres y más justas, está fundamentalmente **impulsado** por el progreso en la dimensión del desarrollo científico-técnico y de su aplicación económica.

### La respuesta de Marx al problema crucial de la Historia de la Humanidad

El problema clave con el que están luchando en el fondo las grandes filosofías de la Historia y teorías evolutivas de la sociedad podría formularse así: el individuo humano sólo puede realizarse a sí mismo mediante su integración en sociedad con otros individuos de su misma especie, pero esa socialización sólo la logra en una forma atterradoramente deficiente, como lo confirma la experiencia de toda la Historia pasada y presente. Esta trágica contra-

dicción viviente del hombre, que recogen teóricamente las contradicciones conceptuales de la «insociable sociabilidad» de Kant, del «trabajo antisocialmente social» de Marx y de la «lucha eterna entre el Eros y los instintos de Muerte» de Freud, está pidiendo respuesta a una doble pregunta: ¿llegará algún día el ser humano a superar esa contradicción? Y aunque así fuera ¿qué ocurre con las incontables generaciones de seres humanos que han vivido dolorosamente esclavizados por ella? Dicho más sencillamente, el problema clave de la contradicción viviente entre individuo y sociedad nos está pidiendo una respuesta a la doble pregunta por el sentido de la historia **de la especie humana** y por el sentido de la historia **de cada individuo humano**. El Materialismo Histórico de Marx intenta responder científicamente a la primera pregunta, pero deja sin respuesta a la segunda. Vamos a ver cómo la huida de esta segunda pregunta y la insuficiencia del intento de respuesta a la primera tienen una misma raíz.

Esa raíz común es la pretensión de Marx de haber desarrollado un socialismo **científico** gracias a sus análisis económicos del capitalismo y de su dinámica de desarrollo. La insistencia de Marx en la fundamentación **económica** de su teoría de la sociedad invierte de hecho aquella jerarquización de las dos dimensiones del desarrollo histórico de la sociedad humana: lo que nosotros llamamos dimensión técnica pasa en el fondo en Marx, contra su misma intención, a ocupar el puesto principal que en realidad le correspondería a la dimensión de las relaciones de los hombres entre sí. En el esquema marxiano el desarrollo de las fuerzas productivas tiene siempre a la larga un efecto **liberador**, fuerza siempre el paso a una organización social más libre y más justa. El progreso científico-técnico-económico se convierte así de hecho en el protagonista de la historia. Marx se hace aquí heredero de toda una larga época que, deslumbrada y ofuscada a la vez por aquel progreso descomunal, espera de él también el establecimiento de una sociedad **más humana**.

Este enfoque economicista es precisamente susceptible de encontrar un sentido de **progreso** para la historia **de la especie**, de la **sociedad** humana en su conjunto: el grado siempre creciente de desarrollo de las fuerzas productivas marca el grado siempre creciente de desarrollo de la **sociedad** humana, de una sociedad que va siendo progresivamente capaz de dominar más y más a la Naturaleza. Pero, como veíamos antes, el progreso en la dimensión técnica no coincide sin más con el progreso **humano**, no es plenamente liberador **de por sí**, sino que depende de la forma en la que se integre en la dimensión social. Ese progreso técnico-económico **puede** convertirse también en opresor del hombre, como lo atestiguan irrefutablemente las sociedades superindustrializadas tanto del Este como del Oeste. Marx puede así dar una respuesta a la primera pregunta, pero sólo una respuesta insuficiente. El

reflejo sistemático en la obra de Marx de esta insuficiencia es su fracaso en haber logrado establecer una relación consistente entre los elementos **analítico-científico** y los elementos **utópicos** de su teoría de la sociedad. Al no poder Marx fundamentar **económicamente** en una forma suficiente el paso a la instauración de su sociedad comunista plenamente **humanizada**, esa instauración queda en su obra a merced de descripciones y argumentaciones **utópicas** deslabazadas (6).

El enfoque economicista de Marx deja por otro lado sin respuesta a la segunda pregunta, a la pregunta acerca del sentido de la historia **de cada individuo** humano. En un significativo pasaje de las **Teorías sobre la Plusvalía** escribe Marx:

«No se acaba de entender que este desarrollo de las capacidades de la especie **hombre**, aun cuando al principio tiene lugar a costa del sacrificio de la mayoría de los individuos particulares y de clases enteras de ellos, llega finalmente a romper los antagonismos y a coincidir con el desarrollo del individuo particular. No se acaba de entender que, por lo tanto, el máximo desarrollo de la individualidad sólo se compra al precio de un proceso histórico en el que son sacrificados los individuos particulares. Y esto aparte de la inutilidad de tales consideraciones piadosas, ya que los intereses de la especie sólo se logran en el reino humano, lo mismo que en el reino animal y en el vegetal, a costa de los intereses de los individuos» (7).

La comparación explícita que Marx hacía de su teoría social con la teoría biológica de Darwin, comparación que subyace en este pasaje, está en línea con el economicismo señalado y con el correspondiente ahogo del individuo por la especie en el conjunto del enfoque marxiano. Los individuos de las innumerables generaciones que preceden a la futura sociedad comunista son sacrificados en aras de la historia de la especie y de los individuos que tendrán la dicha de poder ser comunistas plenos.

Marx deja así sin respuesta la pregunta acerca del sentido de la vida de cada individuo particular, la pregunta acerca de la trágica y viva contradicción de un ser humano **constitutivamente** poseedor de unas aspiraciones vitales que es también **constitutivamente** incapaz de realizar. El **economicismo** de Marx se convierte aquí en un **reduccionismo** en el más profundo sentido del término: la posible referencia del hombre a la esperanza en una salvación

(6) El mal no está, en mi opinión, en que en Marx se encuentren descripciones y argumentaciones de tipo utópico (en el sentido positivo de la palabra), sino en su insuficiente puesta en relación con los elementos analíticos y económicos de su obra.

(7) K. MARX, *Theorien über den Mehrwert*, NEW, 26.2, 111.

o plenificación que vaya más allá de la historia, de la muerte, queda dogmáticamente decapitada. Pero es precisamente aquí en donde el problema de la conciencia religiosa documenta su carta inalienable de ciudadanía en toda filosofía de la historia y en toda teoría crítica de la sociedad que quiera llegar hasta sus últimas consecuencias.

# La crisis de la democracia en la perspectiva trilateral (Europa, Estados Unidos, Japón)

Por César SANCHEZ-AIZCORBE \*

**«La creencia de que un desempleo algo mayor, una menor educación, un poco más de disciplina consciente y algo menos de libertad de expresión lograrían en el mundo un estado de cosas mejor, en el cual fuese posible gobernar efectivamente (lleva a un intento) tan incivilizado, incluso primitivo, como la creencia de que todo lo que hoy necesitamos es una propiedad nacionalizada, la planificación estatal y el control por parte de los trabajadores» (Dahrendorf).**

La importancia de la cuestión que señala el título de este trabajo ha derivado en un inmenso conjunto de literatura especializada, cuyo valor y transcendencia son—sin duda alguna—desparejos. Combinando el criterio de calidad científica con la necesidad de una selección, hemos pensado aún actual el adoptar como punto de partida de nuestras reflexiones sobre la crisis de la democracia el informe preparado para la Comisión Trilateral por Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, referente a la gobernabilidad de las democracias (1).

Crozier, Huntington y Watanuki han diagramado su estudio en un triple movimiento de síntesis-análisis-síntesis, a saber: después de proporcionar un encuadre general en el primer capítulo de su obra, consagran los tres siguientes a las áreas o naciones en particular, esto es a Europa Occidental, Estados Unidos y Japón.

---

(\*) Profesor de Filosofía Social en la Facultad de San Miguel de Buenos Aires.

(1) Cfr. Michel CROZIER, Samuel P. HUNTINGTON y Joji WATANUKI: **The Crisis of Democracy**—Report on the Governability of Democracy to the Trilateral Commission—(New York, New York University Press, 1975). A esta obra se refiere *passim* el autor a lo largo de este artículo. Cuando esto ocurra, señalaremos entre paréntesis en el texto las páginas correspondientes.

Concluyen su obra con un capítulo de síntesis, que permite retomar en otro nivel el marco global del comienzo. Recorramos sumariamente el trayecto.

### 1. El marco general de la crisis democrática trilateral

Según los autores, el problema de la hora puede formularse mediante la pregunta siguiente: ¿constituye la democracia política, tal como hoy existe, una forma viable de gobierno para los países industrializados de Europa, Norteamérica y Asia? (p. 2).

Con pesar, Crozier y sus colegas comprueban que las respuestas dadas a este interrogante por conocedores privilegiados de la situación política occidental se hallan impregnadas de pesimismo. Un estado de ánimo similar se encuentra también en forma paralela—prosiguen ellos—, si se atiende a las perspectivas desde las cuales se evalúa hoy la crisis económica: ésta vendría a ser la verificación de la fase recesiva del ciclo de Kondratieff (p. 2-3).

Los informantes pasan luego a formular los objetivos de su labor—diagnóstico y pronóstico con relación a la crisis—, para dar después lugar a una perspectiva sumaria sobre los «desafíos» a que se ven confrontados los gobiernos democráticos. Dichos desafíos son agrupados en tres categorías 1.<sup>ª</sup>) los llamados «contextuales», que surgen autónomamente del ambiente externo en el que operan las democracias (por ejemplo, la depresión económica mundial); 2.<sup>ª</sup>) los desafíos originados en la evolución social y en la dinámica política propia de cada sociedad (por ejemplo, la existencia local de una oposición comunista y muy fuerte y organizada) (p. 4-5); 3.<sup>ª</sup>) los denominados «intrínsecos», o sea los desafíos que son producto del funcionamiento mismo de la democracia—los «más serios»—(por ejemplo, la sobrecarga de demandas con relación al gobierno) (p. 7-8).

De lo dicho, extraen finalmente el punto considerado más crítico, el cual condensan en el dilema siguiente: «las demandas planteadas ante los gobiernos democráticos crecen, mientras su capacidad de respuesta se estanca» (p. 9).

Quizá resulte de interés destacar tangencialmente una observación de los referentes, en el sentido de que los grupos de intelectuales y afines constituyen un desafío considerable para la democracia actual (p. 6-7).

Una vez propuesta—en el capítulo primero—esta introducción sucinta, en la que se presentan algunos elementos que volverán a tratarse más tarde con detalle mayor, los autores pasan a considerar en forma separada—capítulos 2.<sup>º</sup>, 3.<sup>º</sup> y 4.<sup>º</sup>—las distintas áreas

o naciones, correspondiendo a cada uno de ellos el estudio de su área o nación de origen. A Crozier, pues, Europa Occidental; los Estados Unidos a Huntington. El Japón quedó confiado a Watanuki. A continuación, pasaremos breve revista a dichos análisis.

## 2. Los problemas específicos de las distintas áreas y naciones

### 2.1 Europa Occidental

No escapará a la consideración del lector, la dificultad del trabajo abordado por Crozier en el segundo capítulo, que empezamos ahora a comentar. En éste debe resumirse la crisis democrática de naciones relativamente dispares, tales como Francia, Alemania, Suecia e Italia, procurando extraer de cada caso particular aquellos puntos comunes, sobre los cuales resulte factible elaborar un diagnóstico y pronóstico válidos para el conjunto. Esto nos permitirá comprender mejor el nivel de generalidad en que se sitúa el autor y la falta de referencias a estudios empíricos, mediante los cuales pudieran ilustrarse sus hipótesis.

El tratamiento de la crisis democrática europea es dividido en cuatro secciones: descripción del hecho, indagación de las causas, reflexión sobre el rol y la estructura de los valores políticos, conclusión relativa a la «vulnerabilidad» europea.

En lo que concierne a la realidad del problema, Crozier señala tres conjuntos críticos: uno, reside en la rotura de un juego de equilibrios y distancias entre el gobierno y los gobernados, que se ha resquebrajado bajo el peso creciente de los grupos de interés, ante la influencia de la explosión informativa y debido a la persistencia de procesos burocráticos superados (p. 10-11). El otro conjunto hace referencia a la falta de responsabilidad cívica, la cual se agranda en la medida en que se procura llenar el vacío de consenso popular mediante un desmedido aparato burocrático de control (pp. 16-18). A los dos primeros conjuntos, se añade un tercero: la dimensión «europea», por decirlo así, de la crisis, que no puede resolverse ya en espacios nacionales aislados, pero no logra tampoco concretar una respuesta adecuada en el nivel internacional, fuera del incremento de las burocracias (p. 18-19). El autor percibe la proclividad traumatizante de su cuadro y por eso dedica un breve espacio a la mención de los grandes logros cumplidos—a pesar de todo—(p. 19). Sin embargo, estos últimos no deben hacernos olvidar la urgencia con que se reclaman soluciones en distintos niveles y sectores.

¿Cuáles son las causas explicativas de la crisis? Crozier diferencia tres núcleos causales: uno profundo—no sólo sociológico, sino también económico—, otro más inmediato o cultural—el co-

lapso de las instituciones tradicionales—y, tercero, una circunstancia concurrente: la inflación (p. 20-39).

Sociológicamente, la crisis es desencadenada por la complejidad creciente del tejido social, una especie de síndrome interaccional: los ciudadanos llegan a la formulación de reclamos incompatibles entre sí.

Económicamente, el crecimiento sostenido ha producido efectos disruptivos en la esfera de las expectativas personales, en el campo del movimiento obrero y en el sector de la renovación de las empresas.

El área cultural-institucional ha operado como un reactivo de la crisis, acusando el impacto profundo de las causas anteriores y conformando—a su vez—un colapso de la estructura tradicional de la autoridad, que se ha trasvasado a todos los tipos de organización social: escuela, universidad, Iglesias, sindicatos, empresas, aun cuando en cada caso el alcance del daño no es el mismo. El mundo intelectual y los medios de comunicación social merecen especial atención. Dice Crozier textualmente: «No hay razón para creer que la revolución cultural contemporánea vaya a ser más pacífica que las revoluciones industriales del pasado» (p. 30). Y añade luego: «El énfasis sobre la evidencia directa—propiciado por los medios masivos de comunicación—aparece tan cargado de ideología y manipulación como el viejo estilo oratorio. La autonomía del periodismo no conduce necesariamente a la transparencia y la verdad, sino—antes bien—, puede distorsionar la percepción de la realidad» (p. 36).

La inflación, por último, reviste el carácter de causa suplementaria de perturbación. Si es grande (de dos dígitos) y sostenida, llega hasta desestabilizar las relaciones sociales.

El «maremagnum» así presentado en la «superficie», tiene también un trasfondo, en el que el autor se adentra en la tercera sección: esto es, el problema más básico de los valores, cuya complejidad resulta mayor de lo que suele pensarse (p. 39-52). En síntesis, opina Crozier, se ha erosionado el concepto de racionalidad (entendida como relación entre fines y medios) anteriormente vigente. Hace falta uno nuevo en su reemplazo. Las grandes creencias (por ejemplo: en la libertad, en la igualdad, en el orden y la eficiencia)—por su parte—han perdurado, pero en contradicción con los nuevos principios de acción impulsados por el desarrollo de la sociedad, desencajando consiguientemente a la persona de su sillar existencial. Tan resbaladizo contorno hace que deba temerse una regresión, si se presentara el caos como alternativa. Hoy, empero, dicho retroceso no privilegiaría un resurgir de la derecha, sino una eventual consolidación de la izquierda. Los par-

tidos comunistas europeos, autoritariamente organizados—defensores de un orden «a la antigua»—se han constituido así en una potencial y peligrosa reserva, en el caso de emergencia grave.

Al concluir—ya en la cuarta sección—, Crozier reconoce su proclividad al pesimismo. Europa es vulnerable desde fuera, sí, pero aún ha de admitirse que su crisis no es internamente desesperante (p. 52-53). Como vías de solución, el autor sugiere experimentar modelos más flexibles de control social y reorientar la tendencia actual del crecimiento económico (p. 54-55).

## 2.2 Los Estados Unidos

El tránsito de la Europa hacia la América del Norte—que a continuación iniciamos—hace experimentar al lector del informe trilateral una sensación de alivio. El terreno del otro lado del Atlántico no se presenta—según el documento—tan hostil. A su vez, el análisis de Huntington, ateniéndose a los cánones usuales al respecto en los Estados Unidos, otorga gran importancia al material empírico y facilita, por tanto, un seguimiento menos abrupto—que el habido con Crozier—respecto de la lógica de sus observaciones, las cuales—por otro lado—se encuadran dentro de un esquema muy simple.

El capítulo tercero se inicia, pues, con un amplio estudio del hecho de la crisis democrática en los Estados Unidos, que se extiende a lo largo de cuatro secciones (p. 59-106) a saber: la primera, consagrada a describir el brote democrático de la década de los años 1960 como punto clave; la segunda y la tercera, dedicadas respectivamente a los dos efectos mayores del brote democrático sobre el gobierno de la democracia: incremento de las actividades gubernamentales, por un lado, y disminución de la autoridad gubernativa—por el otro—. La cuarta sección se destina, por añadidura, a las consecuencias de los efectos perturbadores antes indicados.

El conjunto de las apreciaciones de Huntington culmina en los dos apartados finales: uno sobre las posibles causas del denominado brote democrático y otro, en el que se procuran extraer algunas conclusiones (pp. 106-115).

En lo que concierne al hecho originario, esto es, al brote de los años 60, el autor se limita a recordar algunos datos configurativos del mismo. Ellos son: la renovación dramática del espíritu democrático; el desafío a la autoridad de las instituciones políticas, sociales y económicas establecidas; el incremento de la participación popular; la reafirmación del poder por parte del Congreso y de los gobiernos estatales y locales; el resurgir de la idea igualita-

ria; la emergencia de grupos de «interés público», y—por último—la aparición de un criticismo prevalente contra todo detentor de poder o de riqueza excesivos. Huntington afirma luego de esta descripción: «El punto básico es éste: **la vitalidad de la democracia en los Estados Unidos en los años 1960 produjo un incremento sustancial en la actividad del gobierno y un detrimento sustancial en su autoridad.** En los primeros años de la década 1970, los americanos demandaban y recibían cada vez más beneficios de su gobierno y eso ocurría aun teniendo ellos menor confianza en él, de la que habían demostrado en la década anterior.» Y, poco más adelante, agrega: «La vitalidad de la democracia en los años 1960 suscitó dudas acerca de su gobernabilidad en la década de 1970» (2).

Una serie numerosa de datos corrobora en la segunda sección la existencia, entre 1960 y 1972/74, de una expansión tangible de la actividad estatal: ésta pasó en dicho lapso del 27 por 100 al 33 por 100 del Producto Bruto Nacional (p. 67). El déficit fiscal se incrementó, ocasionando así—como un factor de primera importancia—la inflación de los primeros años de la década 1970 (pp. 72-73).

La tercera sección ilustra detenidamente el declive sufrido por la autoridad del gobierno, situación que tiene como correlato una disminución paralela del peso de la autoridad en los demás sectores institucionales, tanto públicos como privados: «El cuestionamiento de la autoridad—nos refiere Huntington—saturó a toda la sociedad» (p. 76). Las informaciones recabadas por distintos y prestigiosos sondeos de opinión—citados por el autor—resultan concluyentes. Con todo, la participación «desmedida» tiene sus ciclos eruptivos; de ahí que sea posible matizar el futuro, sin duda variable, de su intensidad. Dice al respecto Huntington: «Esto sugiere que el brote democrático de los años 1960 podría engendrar su propio contrapeso, es decir, que un ascenso de participación política produce condiciones favorables a un descenso de participación política» (p. 85). No creemos oportuno detenernos aquí en los pormenores de la crisis de los partidos políticos americanos, que se expone poco después, ya que el tema es conocido. Vale, en cambio, la pregunta final formulada a ese respecto: «¿No declinará significativamente—demanda el autor—la participación popular si los partidos declinan? En los países menos desarrollados—añade Huntington—la principal alternativa del gobierno de partidos es el gobierno militar. ¿Tienen los países altamente desarrollados una tercera alternativa?» (p. 91). La sección se cierra con un largo párrafo encaminado a precisar el balance cambiante que se ha producido entre el gobierno y la oposición en los Estados Unidos. «Probablemente—leemos en él—ningún desarrollo entre los acaecidos en los años 1960-1970 va a adquirir una importancia tan gran-

---

(2) Cfr. *The Crisis...*, p. 64. El subrayado es el propio del autor. Si no se indica lo contrario, las palabras subrayadas en las citas se corresponden con el original del cual se han extraído.

de para la política americana como la disminución de la autoridad, **status**, influencia y efectividad de la presidencia» (p. 93). Entre los indicadores llamativos de la crisis se resalta finalmente también al poder político ganado por los medios de comunicación y a su papel activo en el deterioro de la autoridad pública.

¿Cuáles son las consecuencias ulteriores de todo lo señalado en la segunda y tercera secciones como «efectos» del brote democrático? Pues bien, como si no bastaran ya solamente los efectos descritos, Huntington observa que ellos han producido a su vez—casi a la manera de un círculo vicioso—una perturbación intrínseca en el sistema democrático. «En los Estados Unidos—dice nuestro autor—, como en todas partes dentro del mundo industrializado, los problemas domésticos han llegado así a convertirse en problemas intratables. El público desarrolla expectativas que son para el gobierno imposibles de satisfacer. Las actividades—y los gastos—del gobierno crecen, pero su éxito en lograr los objetivos que se propone, parece dudoso» (p. 104). Esto conduce a un nacionalismo económico de consecuencias aún mayores (p. 105). En medio de la catástrofe, sin autoridad, ¿cómo podrá el gobierno exigir los sacrificios indispensables para salir del atolladero? ¿No se percibe acaso que la crisis democrática interna de los Estados Unidos pone en peligro su influencia y liderazgo externos? (páginas 105-106).

Es ya hora, pues, de acometer las causas. Se trata de una cuestión más bien hipotética y teórica, lo cual nos ilumina acerca de la brevedad relativa de la quinta sección en el capítulo de Huntington. Para éste, la única explicación plausible reside en «la dinámica distintiva del proceso político americano». «Las raíces del brote deben buscarse en el sistema básico de valores americano y en el grado de compromiso que los grupos de la sociedad sienten respecto de dichos valores» (p. 112). «Durante períodos de cambio social rápido, sin embargo—prosigue Huntington—, los valores democráticos e igualitarios del credo americano son reafirmados. La intensidad de la creencia durante tales períodos de pasión creyente conduce al desafío de la autoridad establecida y a realizar esfuerzos mayores para cambiar la estructura gubernamental, con el fin de acordarla más plenamente con dichos valores. A este respecto, el brote democrático de los años 1960 participa en muchas características similares con los movimientos igualitarios y reformistas comparables de las eras Jacksoniana y Progresista» (3). Por eso, «en la medida en que este análisis es válido, las causas del brote democrático en los Estados Unidos serían específicas de los Estados Unidos y limitadas en duración, pero potencialmente recurrentes en algún momento futuro» (p. 113).

---

(3) Cfr. *The Crisis...*, pp. 112-113. Hemos omitido aquí el aludir a otras hipótesis explicativas, que el autor menciona y luego descarta.

Siendo así las cosas—es decir, una vez identificados los hechos y determinadas también las causas—, sólo le resta a Huntington resumir conclusiones. La sexta sección, reservada para ello, es brevísima.

«Predictivamente—afirma el autor—, la implicación de este análisis consiste en que, de conformidad con su curso normal, el brote democrático y la doble perturbación para el gobierno, resultante del mismo, se moderarán. Prescriptivamente, la implicación reside en que dicho proceso debe producirse con el fin de evitar las consecuencias perjudiciales del brote y para restaurar el balance entre vitalidad y gobernabilidad en el sistema democrático.» Y añade luego: «algunos de los problemas existentes para gobernar en los Estados Unidos provienen hoy de un exceso de democracia—un **exceso de democracia** casi en el mismo sentido con que David Donald usó el término para referirse a las consecuencias de la revolución Jacksoniana—que ayudó a precipitar la Guerra Civil. Se necesita, por el contrario, un mayor grado de moderación en la democracia» (p. 113).

Para llevar a la práctica tal recomendación se especifican dos áreas de trabajo: 1.<sup>ª</sup>) reducción de las «arenas» (instituciones) democratizables (por ejemplo, una universidad democrática no es una universidad mejor); 2.<sup>ª</sup>) restricción (voluntaria) por parte de algunos grupos de interés en sus reclamos democráticos: todos no pueden exigir mucho simultáneamente del gobierno, so pena de generar—en caso contrario—una ingobernable sobrecarga pública (páginas 113-114).

Séanos permitido comentar que lo expresado aquí por Huntington ayuda a situarse mejor en el contexto y en las razones estratégicas de la política (¿trilateral?) propiciada por Carter respecto de los derechos humanos.

### 2.3 El Japón

En el extremo oriental de la alianza tripolar, cuya crisis estudiamos, se halla el Japón. Lo que ocurre en dicha nación escapa al contorno dramático de Europa y América, por lo menos según la versión ofrecida sobre el particular en el ensayo de Watanuki. Este considera que la democracia nipona es hoy gobernable (p. 152), de acuerdo con un informe amplio, referente a sus capacidades internas (pp. 119-138) y al cambio de valores operado en la sociedad (pp. 138-149). Sólo se vislumbra una eventual perspectiva crítica para la década de los años ochenta.

Tanto para el observador europeo como para el latinoamericano, la experiencia japonesa podría resultar acreedora de un interés ma-

yor. Las mediaciones institucionales existentes en Japón y los procesos culturales vividos en ese país, tal como Watanuki los presenta, dejan abierto el panorama para preguntarse si los mismos no serían parcialmente adoptables en el caso de otras experiencias nacionales que ofrecen una vulnerabilidad externa tan grave como la nipona (pp. 119-121). Dos restricciones deben mencionarse: una, respecto de la insularidad y el aislamiento que predeterminan parcialmente el único rumbo posible de Japón. La otra, respecto de la crisis prevista—con interrogantes—para los años ochenta.

Merecen, en cambio, destacarse las soluciones positivas halladas en la esfera de la labor partidaria y de la eficiencia burocrática, así como la política redistributiva, la actuación de los sindicatos y el papel constructivo de los medios de comunicación.

Lamentablemente, la diversidad de tradiciones culturales plantea un grave obstáculo para cualquier esfuerzo comparativo. Por otro lado, la insuficiente información que poseemos—por regla general—en Occidente, respecto del contexto histórico japonés, torna difícil—en el marco de una exposición como la nuestra—ampliar el espectro reflexivo en una línea asiática de consideraciones, que correrían, pues, el riesgo de llegar a ser una verdadera improvisación. En tales circunstancias, nos ha parecido mejor pasar directamente al capítulo conclusivo del informe trilateral.

### 3. Conclusiones del informe trilateral.

Las diferencias que se desprenden de los informes confeccionados por Crozier, Huntington y Watanuki, con relación al tipo de crisis democrática imperante en la respectiva sociedad, no impiden a los autores el identificar algunos denominadores comunes. Su enumeración va precedida del recuerdo de los veinticinco años exitosos vividos durante la postguerra (pp. 157-158). Pero... «Dicha feliz convergencia de circunstancias favorables a la democracia—agregan luego—ha llegado a su fin» (p. 158).

«La insatisfacción—prosiguen los informantes—y la falta de confianza relativas al funcionamiento de las instituciones del gobierno democrático se han difundido en las naciones trilaterales. Con todo, en medio de la insatisfacción, no se ha desarrollado apoyo significativo alguno para favorecer una imagen alternativa referente a cómo organizar la política de una sociedad altamente industrializada» (pp. 158-159). «Lo que escasea hoy en las sociedades democráticas—añaden más adelante—no es el consenso acerca de las reglas de juego, sino el sentido del logro que se alcanzaría participando en el juego. En el pasado, la gente encontró sus logros en la religión, en el nacionalismo y en la ideología. Pero ni la Iglesia, ni el Estado, ni la «clase» suscitan ahora las lealtades de la gente» (p. 159).

«Las dictaduras del Tercer Mundo—se observa con laconismo—pueden dirigir sus sociedades hacia el objetivo **dominante** del desarrollo nacional; los Estados comunistas pueden movilizar su población en la tarea de **construir el socialismo**. En una democracia, sin embargo, el sentido de logro no puede ser impuesto desde arriba o por un *fiat*» (p. 160). «El sistema se transforma así—concluyen los informantes—en una democracia anómica, en cuyo seno la política democrática llega a ser más bien una arena para la afirmación de intereses conflictivos que un proceso para la edificación de logros comunes» (p. 161).

Tal es la tesis central de los autores. Su enunciado abre el camino a la recapitulación de las disfunciones de la democracia (páginas 161-168). Tendencialmente son cuatro: 1.ª) la prosecución de la igualdad y el individualismo han conducido a una ilegitimación creciente de la autoridad y a la desconfianza en el liderazgo; 2.ª) el incremento de la participación política y el activismo han producido una sobrecarga del gobierno y un desbalance en sus tareas; 3.ª) la rivalidad política se ha intensificado, llevando a la desagregación de intereses y a la decadencia y fragmentación de los partidos políticos; 4.ª) la responsabilidad del gobierno frente al electorado y las presiones sociales estimulan el parroquialismo nacionalista en la gestión de las relaciones con los otros países (página 161). Estos aspectos sillares de la crisis son luego comentados escuetamente. Por último, se advierte que «la intensidad relativa de las diferentes facetas de estos problemas varía de un país a otro y temporalmente también dentro de un mismo país» (páginas 168-169).

Europa, por contraste (esto es, si se la compara con los Estados Unidos y Japón), debe afrontar eventos presentes que la convierten hoy en la más vulnerable de las tres regiones» (pp. 170-171). Así terminan nuestros autores su elaboración.

Dos apéndices completan la documentación ofrecida por la Comisión Trilateral. El primero de ellos contiene los instrumentos correspondientes a la discusión del estudio, que se realizara en Kyoto, en mayo de 1975 (pp. 173-203). El otro, ofrece perspectivas canadienses sobre la gobernabilidad de la democracia (pp. 203-209). Quizá lo más valioso en sí y lo más interesante para nosotros—entre los aportes suplementarios allí ofrecidos—sean las sugerencias vertidas por Ralf Dahrendorf para guiar la discusión de los expertos, y algunos comentarios apuntados luego por estos últimos.

Dado que juzgamos oportuno formular a continuación nuestras propias observaciones críticas sobre el análisis realizado por la Comisión Trilateral, incorporaremos en ellas algunos de los juicios de Dahrendorf y otros de los restantes expertos—cuyas opiniones

no se identifican personalmente—, con el fin de ahorrar así esfuerzos, que de otra manera podrían superponerse, y evitando—por tanto—el extendernos en demasía.

#### 4. Observaciones críticas respecto de la perspectiva trilateral

Si bien admitimos de buena gana la dificultad afrontada por Crozier, Huntington y Watanuki al acometer en el marco de un informe reducido la empresa de reflexionar sobre la crisis contemporánea de la democracia trilateral, no podemos, sin embargo, adherir a la sustancia de su diagnóstico ni a la prognosis correlativa, que a partir del mismo formulan. La razón de nuestra reticencia obedece a lo que podríamos identificar como a las omisiones del análisis. Condensar muchos materiales en breve espacio implica, a su vez, seleccionar, tal como los autores lo han hecho, lo cual es—sin duda alguna—meritorio. El problema, empero, reside precisamente en la fundamentación de las opciones que guiaran tanto la selección como la sistematización de los datos tratados. Desde ya que no hubiera podido contenerse todo en una síntesis, pero—por lo menos—debían haberse aclarado mejor no sólo el alcance y la calidad de los presupuestos adoptados para llevar a cabo el estudio, sino también las consecuencias y las restricciones epistemológicas deducibles—por así decirlo—de tales puntos de partida analíticos.

Y yendo, pues, al particular, mencionaremos aquí cuatro puntos débiles, que merecen destacarse con respecto al informe trilateral comentado.

En primer lugar, se hace sentir la ausencia de una teoría explícita de la democracia, que los autores, o bien hubieran podido recapitular por sí mismos, o bien hubiesen debido tomar de otros expertos en el tema. De hecho, tanto Crozier y Huntington, como Watanuki, suponen una teoría, pues al destacar lagunas y fallos implican la falta de algo que consideran debido. Mas en un informe de la jerarquía correspondiente al suyo, no bastan los supuestos. Actuar así—ésta es la prueba justificatoria de nuestra primera crítica—los ha llevado a confusiones y a perspectivas antidemocráticas.

Señalemos, en beneficio de la brevedad, un ejemplo. En diversos capítulos de la obra se hace referencia a los efectos cultural y políticamente negativos—según los autores—de la mayor educación ciudadana y del creciente bienestar: los nuevos valores hacen agresivos, díscolos y exigentes a no pocos grupos de las sociedades trilaterales entre sí y con relación a sus gobiernos democráticos. Falta sumisión, no hay moderación en las demandas (4). Un

(4) Cfr. *The Crisis...*, pp. 7, 13, 22-23, 30-33, 74-76, 140-145 y 163-164. Estos

juicio tan fuerte como es éste, supone dos cosas: que la crisis de la autoridad y el conflicto nacen más bien desde abajo hacia arriba, y que los factores de mejoramiento de la calidad de vida del pueblo, en vez de beneficiar a este último, lo perjudican. Y nos quedamos aún cortos: detrás de tal sesgo analítico se esconde una peculiar teoría de la democracia... Esto explica el tenor de una de las acotaciones de Dahrendorf, quien llama la atención de los informantes con las palabras siguientes: «Pienso que para que las democracias puedan afrontar los nuevos tipos de problemas que las cuestionan, deben evitar ciertos errores. Han de soslayar, pues, la creencia de que el mucho progreso logrado en beneficio de un gran número de ciudadanos tiene que frenarse porque resulta perturbador para algunos. Han de evitar, asimismo, la creencia de que un desempleo algo mayor, una menor educación, un poco más de disciplina consciente, y algo menos de libertad de expresión lograrían en el mundo un estado de cosas mejor, en el cual fuese posible gobernar efectivamente. En verdad, pienso que este intento por hacer retroceder la dinámica de la historia con el fin de recrear una situación que afortunada y deliberadamente superamos, es, por diversos conceptos, tan incivilizado, incluso primitivo, como la creencia de que todo lo que hoy necesitamos es una propiedad nacionalizada, la planificación estatal y el control por parte de los trabajadores» (p. 194).

El ejemplo antes aludido, así como el texto recientemente citado, permiten entrever que el principio fundamental de la democracia en su carácter de régimen político, esto es la soberanía popular, recibe en los supuestos no explicitados del informe trilateral una acepción muy restrictiva. Hasta parecería darse preferencia a un retroceso popular con el fin de robustecer el gobierno democrático. ¿Cuál es la línea divisoria entre autoridad y pueblo en la democracia?

Pasemos ahora a formular una segunda observación crítica, referente a otro punto débil del análisis trilateral. Al déficit de teoría democrática se agrega la omisión de un modelo teórico de la sociedad global, en el cual se integren los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que acaecen en ella. Esta falla resulta tanto más evidente y menos justificable, cuanto en los informes de Crozier y de Watanuki se subraya la importancia de lo económico con relación a lo político (Huntington, por el contrario, resta importancia a los factores económicos en el contexto de la crisis democrática americana [5]). Inclusive, llegando el momento

---

pasajes no son homogéneos en cuanto a la totalidad de su contenido. En ellos se hace referencia a la negatividad, que respecto del gobierno democrático manifiestan ciudadanos muy beneficiados por el progreso económico y cultural.

(5) Cfr. *The Crisis...*, pp. 84 y 112-113. Huntington piensa que «las posiciones de la gente sobre asuntos económicos no están tan directamente relacionadas con sus inclinaciones ideológicas básicas, como lo están, en cambio, sus posiciones con respecto a otros asuntos» (p. 84). La afirmación no parece com-

de formular conclusiones, los autores enfatizan la importancia del crecimiento económico como logro socialmente unificador de las democracias trilaterales durante la posguerra, y señalan, paralelamente, que en la actualidad la baja temporaria de la tasa de crecimiento ha amenazado las expectativas del período precedente, alimentando así la crisis (6). Preguntamos: ¿es posible organizar políticamente una sociedad sin referirse estructuralmente a su ordenamiento económico? ¿Puede hoy resolverse la crisis democrática trilateral si no se resuelve simultáneamente el problema del modelo de crecimiento por adoptar? Más todavía: ¿no estarán presuponiendo los autores—sin decirlo—un solo modelo de crecimiento como el único compatible con la democracia? También sobre este asunto Dahrendorf se pregunta: «¿Existe acaso algo en el concepto de democracia que lo relacione con el de crecimiento económico? ¿Es impensable la democracia sin el mismo?» (página 189). Dahrendorf quiere así advertirnos sobre el peligro de una idea latente en el informe trilateral, en el sentido de que la democracia sólo es practicable cuando hay un crecimiento económico sostenido. Este último, sin embargo, involucra por otra parte—según la opinión de los mismos autores trilaterales—procesos socioculturales, que causan a su vez una inestabilidad anti-democrática. Nos hallaríamos, pues, ante un círculo vicioso: el crecimiento intenso, considerado beneficioso en principio para estabilizar una democracia, produce como efecto un bienestar y un tipo de cultura que amenaza al buen funcionamiento de los gobiernos democráticos (7). Dicho de otra manera, el error primero de no integrar la participación popular creciente en una teoría democrática auténtica, tiene como falla paralela y correlativa un segundo error: la imposibilidad de compaginar **diversos** modelos de crecimiento económico con la democracia política.

Queda así abierto el camino para mencionar un tercer punto débil del informe trilateral. Este déficit se halla íntimamente vinculado a los dos precedentes y podría enunciarse así: los autores

---

probada. En todo caso, el paquete de «asuntos económicos» resulta demasiado vago. Más tarde, cuando el autor define a la crisis americana, como a una crisis del sistema básico de valores (p. 112), tampoco se explicita el rol jugado por valores asociados a la realidad económica. Tal análisis, elusivo en materia económica, resulta muy discutible. David E. APTER en su obra **The Politics of Modernization** (Chicago and London, The University of Chicago Press, 1967, 3.ª impresión), pp. 426-427, observa una apreciable incidencia del utilitarismo en el creciente individualismo que constituye «el problema clave de nuestra sociedad» (se refiere a la americana). Pensamos necesaria una consideración mucho más atenta del tema económico.

(6) Cfr. **The Crisis...**, p. 158. En el guión preparado para orientar el diálogo de los expertos se dice: «El control de la inflación y la promoción del crecimiento económico, si bien teniendo muy en cuenta los efectos de tal crecimiento en el agotamiento de los recursos y en la polución ambiental, debe tener consecuentemente una prioridad cumbre en la agenda de la democracia» (cfr. página 174). Esta aserción no guarda ninguna coherencia con los planteamientos estructurales del capítulo conclusivo.

(7) Cfr. APTER: «The Politics of Modernization», o. c., p. 428.

«ignoran» las tres líneas básicas de renovación teórica existentes dentro de la ciencia contemporánea respecto de la democracia. La primera de estas líneas es la que se orienta hacia la determinación histórica de los distintos modelos de democracia vigentes en los últimos doscientos años. Citemos estudios tales como los de Georges Burdeau (8), Robert A. Dahl (9) y Crawford Brough Macpherson (10). A ese mismo estilo de síntesis podrían adscribirse también las investigaciones de Raymond Aron (11), Barrington Moore (12) y Maurice Duverger (13), entre otros. Lo importante de esta primera línea reside en descubrir la articulación histórica de modelos democráticos globales—ya sucesivos, ya concomitantes—, dentro de los cuales se otorga una trascendencia especial a la imbricación de lo político con lo económico y a sus incidencias socio-culturales recíprocas. Esto ha permitido incluso abrir perspectivas de futuro en direcciones menos regresivas que la trilateral. Los estudios de Daniel Bell habrían de incluirse en este primer grupo (14).

(8) Nos referimos especialmente a la gran obra de BURDEAU: *Traité de Science Politique*, 1.ª ed., 1949-1957 (7 vols.); 2.ª ed., 1966-1974 (vols. 1-8, faltan por publicar el 9.º y 10.º). En esta magna, síntesis del proceso político de los últimos siglos, se ha puesto un énfasis especial en la evolución de la democracia y en la determinación de los modelos sucesivos que la han configurado institucionalmente, pero sin desligar el nivel político de los aspectos sociales, culturales y económicos, antes bien construyendo con ellos el relieve de un modelo global.

(9) Sintéticamente, Robert A. DAHL ha tratado el tema de los modelos en su *A Preface to Democratic Theory* (Chicago, The University of Chicago Press, 1956, 12.ª impresión en 1973). El esquema allí propuesto ha sido ampliado en trabajos más recientes: *Pluralist Democracy in the United States, Conflict and Consent* (Chicago, Rand McNally, 1967); *Polyarchy. Participation and Opposition* (New Haven, Yale University Press, 1971) y *On Removing Certain Impediments to Democracy in the United States*, *Political Science Quarterly*, 92 (1977/1978), número 1, pp. 1-20.

(10) Cfr. C. B. MACPHERSON: *The Real World of Democracy* (Toronto, Canadian Broadcasting Corporation, 1965; última reimpresión en 1978: New York, Oxford, University Press); *Democratic Theory: Essays in retrieval* (Oxford, Clarendon Press, 1973) y *The Life and Times of Liberal Democracy* (Oxford-London-New York, Oxford, University Press, 1977). El pensamiento de este investigador canadiense ha evolucionado en su proposición de modelos y reviste una gran importancia, sobre todo como alternativa a las elaboraciones de DAHL.

(11) Raymond ARON ha consagrado una significativa trilogía al estudio de las sociedades industriales, a saber: *Dix-huit leçons sur la société industrielle* (Paris, Gallimard, 1962); *La lutte de classes. Nouvelles leçons sur les sociétés industrielles* (ibidem, 1964) y *Democratie et totalitarisme* (ibidem, 1965). A estos trabajos debemos agregar—entre otros menores—dos artículos: «Die industrielle Gesellschaft und die politischen Dialoge des Westens» y «Der Begriff der industriellen Gesellschaft», ambos aparecidos en el volumen editado por el mismo ARON y otros autores, bajo el título: *Die industrielle Gesellschaft und die drei Welten—Das Seminar von Rheinfelden—*(Zürich, EVZ-Verlag, 1961).

(12) Resulta de interés notar el esfuerzo de Barrington MOORE (Jr.) en su valioso estudio sobre *Social origins of dictatorship and democracy* (Boston, Beacon Press, 1966), por mostrar el dinamismo de los sectores agrarios y su importante contribución a la revolución democrática, apuntando de algún modo a la ambigüedad de los llamados procesos de industrialización.

(13) Cfr. Maurice DUVERGER: *Janus: Les deux faces de l'Occident* (Paris, Arthème Fayard, 1972).

(14) Nos referimos a la obra de Daniel BELL: *The Coming of Post-Industrial*

La segunda línea de reflexión científico-política ha tematizado en los cauces de la antigua polémica entre democracia elitista y democracia popular (15). Las discusiones entre Dahl y Peter Bachrach son aquí representativas (16), pero quizá no lo son menos las hipótesis de John Kenneth Galbraith sobre el nuevo estado industrial, que podrían muy bien revertir el *status quaestionis* del informe trilateral (17). La íntima asociación entre gobierno político y tecnoestructura industrial explican hoy tan bien el conflicto entre autoridad y grupos de interés como la hipótesis trilateral de la sobrecarga de demandas.

Una tercera línea, finalmente, fluye de los trabajos realizados en pro de una renovación de la democracia participativa, dentro del marco político de libertad e igualdad, que constituyera la base prístina del llamado cuño democrático occidental (18). Un ejemplo, en esta dirección, lo hallamos en obras como las editadas por E. Terrence Cook y Patrick M. Morgan (19), o en trabajos como los producidos por Jean Kellerhals (20) y—más recientemente—por Peter Cornelius Mayer-Tasch (21). La tendencia participativa adquirió ya un nombre en movimientos políticos tales como el «Bürgerinitiativbewegung», en Alemania, y «participación popular», en diversos países del Tercer Mundo.

**Society** (Harmondsworth, Penguin Books, 1976). La primera edición americana apareció en 1973.

(15) Apuntó uno de los expertos a la exposición de Huntington: «El país (USA) necesita una planificación más apropiada, puesta en práctica de tal modo que el pueblo se sienta protagonista en el logro de los objetivos. Esta es una alternativa preferible a cualquier otro tipo de modelo tecnocrático de elite para el progreso» (cfr. *The Crisis...*, p. 197).

(16) Cfr. Peter BACHRACH: *The Theory of Democratic Elitism. A Critique* (London, University of London Press, 1969; 1.ª ed. americana, en 1967: Boston, Little, Brown and Co.). El asunto constituye un tópico predilecto del llamado pensamiento antidemocrático. Cfr. David SPITZ: *Patterns of Anti-Democratic Thought* (New York, The Free Press, 1965, revised ed.), pp. 43-123.

(17) Véase la obra de GALBRAITH: *The New Industrial State* (Harmondsworth, Penguin Books, 1977, 2.ª ed., 3.ª reimpresión). (La primera publicación de la 2.ª edición fue efectuada en 1971: Boston, Houghton Mifflin). A ella debe añadirse un estudio sucesivo del mismo autor, en el que se completan sus puntos de vista: *Economics and the Public Purpose* (Harmondsworth, Penguin Books, 1975; edición original americana publicada en 1973).

(18) Señala sobre el particular, uno de los expertos, a Huntington: «Los Padres Fundadores de los Estados Unidos, afirmó un comisionado norteamericano, no vieron como primer problema el de crear una democracia gobernable. Al menos tan importante fue para ellos la garantía de los derechos de los ciudadanos contra los posibles excesos de sus gobernantes» (cfr. *The Crisis...*, página 196).

(19) Cfr. Terrence E. COOK y Patrick M. MORGAN (ed.): *Participatory Democracy* (San Francisco, Canfield Press; New York, Harper and Row, 1971).

(20) Cfr. Jean KELLERHALS: *Les associations dans l'enjeu démocratique. Etude sur la participation aux groupements organisés* (Lausanne, Payot, 1974).

(21) Cfr. Peter Cornelius MAYER-TASCH: *Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive Bürger als rechts- und politikwissenschaftliches Problem* (Reinbek bei Hamburg, Rowohlt, 1976). Véase también MACPHERSON: *The Life and Times of Liberal Democracy*, pp. 93-115.

Es comprensible que Crozier, Huntington y Watanuki no pudieran distraer su atención en una polémica con dichos autores, pero no es aceptable su prescindir total respecto de las ideas aportadas en tantas investigaciones de fuste.

El último punto débil del informe trilateral, que deseamos anotar, consiste en la omisión de cualquier referencia sistemática a las sociedades no-trilaterales, particularmente a aquellas del sector no desarrollado. ¿Tiene sentido hoy el tratar la crisis democrática de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón sin establecer los vínculos que las relacionan con el Tercer Mundo? (22). El problema energético, la guerra de Vietnam, los conflictos raciales, las tasas de crecimiento de economías dependientes de la importación de materias primas, etc., ¿pueden estudiarse sin observar el otro término de la relación? Si las democracias trilaterales carecen hoy de un sentido de logro, porque ya obtuvieron el crecimiento económico anhelado, ¿no podrían hallar uno nuevo y necesario en el diálogo Norte-Sur? (23).

Pero no es éste el único aspecto por el cual un análisis de la crisis democrática trilateral pudiera enriquecerse mediante una exploración sistemática de lo que acontece en el Tercer Mundo. Existe además un argumento específicamente político, esto es, la presencia en las nuevas sociedades en vías de desarrollo de un estilo democrático distinto, con valores y modalidades institucionales propias (24).

Lo que acabamos de señalar, nos invita a proponer ya algunas reflexiones sobre el contorno histórico de las sociedades industriales, adquiriendo así la distancia necesaria respecto del mundo trilateral como para empeñarnos luego en la búsqueda de soluciones democráticas con perspectivas más amplias. Lo abordaremos en un próximo artículo en esta misma revista.

---

(22) Usamos el término Tercer Mundo en un sentido amplio, que incluye las regiones menos desarrolladas de América Latina juntamente con las de África y Asia. Nótese que la literatura de origen inglés (y también la canadiense, como sería el caso de MACPHERSON) restringe el ámbito significativo de «Tercer Mundo» a las naciones denominadas «nuevas» de África y de Asia. No nos parece oportuno ofrecer aquí las razones por las que juzgamos más útil la acepción amplia, englobante de América Latina.

(23) Ha señalado Peter WORSLEY: «Gunnar Myrdal ha destacado que sin una masiva reorientación de los recursos mundiales desde los países ricos a los pobres, bajo control internacional, no se puede esperar un serio progreso en la suerte de la gran mayoría de la humanidad. Las naciones pobres se encuentran viviendo en una era en que Europa desarrolla una creciente preocupación narcisista de sí misma, y los Estados Unidos, en consonancia, un demasiado cálido interés en sus asuntos internos.» Cfr. *The Third World* (London, Weidenfeld and Nicolson, 1967, 2.ª ed.), p. 323.

(24) Cfr. MACPHERSON: *The Real World of Democracy* (ed. 1978), páginas 23-24 y 56-57.

# Pablo Iglesias y la Iglesia

(En el centenario del PSOE 1879-1979)

Por Víctor Manuel ARBELOA

## *Una triste infancia*

Paulino de la Iglesia Posse (1850-1925) era hijo de un modesto empleado en el Ayuntamiento de El Ferrol, Pedro de la Iglesia Expósito, a quien el capellán de la inclusa de Orense le regaló el nombre y los dos apellidos (1). Muerto Pedro en 1859 Juana Posse cargó con sus hijos Paulino y Manuel y se fue a Madrid, en busca de un pariente bien situado y que podría ser el amparo de los niños Pero el tío, que servía en la casa del conde de Altamira, había muerto y la pobre mujer consiguió que los niños fueran recogidos en el hospicio de la capital. La separación de su madre le afectó tanto a Paulino, que se quedó «como atontado de puro triste». No comía casi, parecía un autómatas: si había que barrer, barría, si «había que ir a misa, iba». «Así—nos cuenta él mismo—llegué a caer en una debilidad tan extrema, que varias veces en la iglesia del hospicio, entre el olor de la cera y el calor, me dieron unos mareos que me creí morir» (2). Su diversión favorita no era el juego, sino la lectura. Era un chico guapo, alto, de pelo rubio y ojos azules. Las monjas del hospicio lo eligieron para tomar parte en la fiesta del Niño Jesús el 1 de enero, entregándole después una peseta como premio. Dos años duró su estancia en el centro benéfico, uno en la escuela y otro en la imprenta. Los malos tratos del regente de ésta y el cariño hacia su madre le forzaron a escapar del hospicio. Luego empezaría su vida azarosa de imprenta en imprenta.

---

(1) Tomo los datos del libro de ENRIQUE GONZÁLEZ FIOI, *Domadores de éxito; Confesiones de su vida y su muerte*; en el capítulo dedicado a Pablo Iglesias, recoge en parte su libro, *Pablo Iglesias: Al servicio del pueblo. Rasgos de su vida íntima contados por...*, Madrid, 1930, pp. 8-19 y otras. Hablando de la dura condición de la vida de su héroe escribe Meliá: «Como los cristianos afirman que Jesús nació en un establo para dar al mundo un ejemplo de humildad, los socialistas podemos decir que nadie mejor que Iglesias, hijo de inclusero, hospiciano, enfermo de hambre en su infancia, explotado y vejado en su juventud, perseguido y atropellado en su edad viril, pudo representar, simbolizar en su persona el dolor del proletariado actual (...)» pp. 7-8.

(2) *Domadores del éxito*, p. 213.

*El cese de sus prácticas religiosas*

Por entonces no tenía Pablo Iglesias—como luego se llamó—ideas políticas de ninguna clase. Y religiosas, las que practicó «más por rutina que por fe hasta los dieciséis años». El mismo continúa contándonoslo:

«Me acuerdo que un día, después de confesar y comulgar en una iglesia de la cuesta de Santo Domingo, al llegar a casa, no sé por qué me reprendió mi madre, y yo me quedé pensando: 'Pues no veo la gracia que me haya dado (*sic*) la comunión'. Otras veces, en la cama, me ponía a rezar, y, rezando, pensaba: 'Bueno, estas oraciones, ¿cómo, por qué camino suben al cielo?' O, en días amargos, pensaba: 'Si Dios es tan bueno y lo puede todo, ¿por qué consiente tanta maldad?' Y así, poco a poco, me fui despreocupando de los problemas de tejas arriba. Es verdad que mi madre dejó de preocuparse antes que yo. Así, llegó, más tarde, una ocasión en que se puso gravemente enfermo un vecino y vinieron a rogarme que acompañara al Viático. Me negué en absoluto. 'En cambio—les dije—si hay que cuidar al enfermo, si hay que asistirle, velarle, cuanto pueda hacer por él, sí lo haré muy gustoso.' Y así lo hice» (3).

*Una formación materialista mecanicista*

Una concepción religiosa utilitaria, común por entonces, una falta de educación progresiva en la fe, el ejemplo de su madre y el durísimo encontronazo con el problema del mal frente al Dios natural y mágico, aparecen claramente en este breve relato como causas de la actitud negativa de Iglesias ante el «problema religioso» a la hora de sus primeras reflexiones de adolescente.

Después, apenas sabemos nada fuera de su biografía social y política. Algo pueden explicarnos sobre su posición futura ante la Iglesia y la religión en general el catálogo de sus libros de lectura, a que se entregó con pasión de los veinte a los treinta y cinco años (4). Sus autores son muchos

(3) *Ibidem*, p. 220.

(4) Sobre las lecturas de Iglesias nos habla Meliá en su libro, pp. 105-119. Además de las muchas lecturas recreativas de su juventud, entre cuyos autores preferidos destaca Julie Verne, Meliá alude a los numerosos folletos doctrinales y de propaganda que pasaban por sus manos, así como a las revistas católicas que iba encontrándose en su casa, sin que nos diga desgraciadamente sus títulos: «Vamos, me decía mi madre con indignación: ¿Te parece que merece la pena guardar este montón de revistas católicas? ¡Que las guarden los católicos!» *Ibid.*, p. 118. No fue tampoco ajeno a la literatura social-católica de su tiempo: «Despertaron en él un vivo interés, que procuró transmitirme, los libros de Nitti y Caillaux.» *Ibid.*, página 119. Bien sabida es la influencia que tuvo en España el libro del catedrático y político italiano Francesco Nitti (1868-1953), *El Socialismo Católico*, traducido en 1893 al español por Dorado Montero, amigo y colega de Unamuno en Salamanca, donde apareció la obra. Publicado en Italia tres años antes, es una historia de los movimientos sociales católicos en la Europa de entonces. El libro tuvo gran influencia en su tiempo, por ejemplo en Unamuno. Ver sobre este punto el libro de RAFAEL PÉREZ DE LA DEHESA, *Política y sociedad en el primer Unamuno*, Barcelona, 1973,

y de índole y producción muy distinta: desde Plutarco a Cervantes, desde Dante a Víctor Hugo, que le proporcionaban la *Biblioteca Universal* dirigida por Pi y Margall y la *Bibliothèque Nationale*, en la que aquélla se inspiraba. En sus volúmenes encuentra a Maquiavelo y a Voltaire, a Proudhon y a Condorcet. Adquiere la *Historia Universal* de César Cantú, editada por Gaspar y Roig en 1875-1878. Entre los textos del materialismo científico le apasionan obras como *Historia de la creación* del monista mecanicista Ernst Haeckel, «varias obras» de Büchner y Darwin, los *Conflictos entre la religión y la ciencia* del inglés Draper, lugar común del sectarismo del tiempo, traducido al español por José del Perojo y Figueras. Otros «libros que apreció mucho y que recomendaba» eran *Las mentiras convencionales de nuestra civilización*, de Max Nordau, uno de los textos más repetidos en las publicaciones laicistas españolas, sobre todo anarquistas, y *Origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado*, de Engels. Añadamos a todo esto las lecturas netamente marxistas, entre las que parecen destacar el *Manifiesto Comunista*, «especie de Evangelio para Iglesias y sus compañeros de aquella época», al decir de Meliá, y el *Socialismo utópico y Socialismo científico* de Engels, «obra estimadísima por él»: «fue la primera de este carácter—sigue diciendo Meliá, hijastro de Iglesias—que se propuso hacer entrar en mi cabeza a mi salida de la infancia» (5). Juan José Morato, buen conocedor de Pablo Iglesias, sobre todo en la primera etapa, nos habla de la clara influencia en éste de los epígonos pseudo-marxistas franceses, Guesde, Lafargue y Deville, cuyas obras llenaban los estantes y armarios del fundador del partido socialista español (6). Todos ellos, especialmente Guesde y Lafargue, y más este último, son conocidos por su dogmatismo peligroso, su materialismo mecanicista, su constante agresividad contra la religión y la Iglesia (7).

páginas 61, 63, 83, 97, 99, 134, 205, 206. El autor recoge la alusión de Meliá en la página 98.

(5) Pablo Iglesias..., p. 116.

(6) JUAN JOSÉ MORATO, *Pablo Iglesias Posse, educador de muchedumbres*, Barcelona, 1968, pp. 54-55.

(7) Desde su prisión escribía Guesde, en enero de 1879, una carta abierta, *A Monsieur León XIII, Papa de son Etat, en son palais du Vatican, Rome*, con motivo de la encíclica *Quod Apostolici Muneris*. Guesde felicita al Papa por haber dado un gran paso con relación a su antecesor, Pío IX, que golpeaba a un muerto, la masonería, o a una palabra carente de sentido, el liberalismo; León XIII ve certeramente que el único enemigo de la Iglesia es el socialismo, esta «peste mortal» que avanza y al que los pequeños burgueses—mucho menos sagaces que el Papa y repitiendo frases de Thiers o de Marcère—quieren darle por muerto. Con mayor autoridad que los socialistas, León XIII les ahorra el esfuerzo de probar a los políticos, que los tachan de plagarios, que la igualdad cristiana no tiene nada que ver con la igualdad socialista; que la primitiva comunidad cristiana de bienes es cosa muy distinta del comunismo o colectivismo socialista; que la familia y la sociedad que proclama y sanciona el cristianismo se parece poco a la que quieren los socialistas. «El mundo moderno—termina Guesde—se ve abocado a llevar a término la Revolución Francesa o a volver pura y simplemente al Cristianismo de la Edad Media. Para arreglar—según vuestra expresión—el viejo conflicto entre pobres y ricos, no hay otras soluciones: o la pobreza, el pauperismo, desaparecerá por la igualdad de los medios de desarrollo, de acción y de producción asegurada socialmente a cada uno y a todos; o, para tener, para restaurar la tranquilidad de la vida pública y privada, habrá que repoblar el cielo, recrear a Dios y—lo que es más difícil—la fe en este Dios personal y legislador, la fe que sólo puede reconciliar los pobres con su suerte, con la esperanza de recompensas eternas. Socialismo o Catolicismo, la

*El laicismo en los programas socialistas*

No he podido encontrar texto alguno significativo de Iglesias en torno al tema que ahora nos ocupa en las publicaciones donde él escribe antes de la fundación de *El Socialista*. Desde la fundación del partido en 1879 aparece invariablemente, de una forma u otra, la voluntad de los fundadores de dar una expresión netamente laicista a toda la sociedad. Los programas piden y anuncian la enseñanza laica, la supresión del presupuesto del clero y confiscación de todos sus bienes, más tarde la ley del divorcio. Pero no se pasa de ahí por ahora. En el congreso de 1894 el veterano socialista catalán Comaposada presenta una enmienda para que no puedan pertenecer al partido «aquellos que hagan manifestación ostensible de ideas religiosas». Después de larga discusión en que interviene también Iglesias, éste propone que la cuestión religiosa constituya un punto del orden del día en el primer congreso que celebre el partido (8). En el de 1899 la agrupación de Alicante presenta una moción en la que se pide que «serán excluidos del Partido, salvo los casos involuntarios y justificados, los individuos que apoyen la religión católica o cualquiera otra que no se base en los principios de la libertad, la moral y el laicismo» (9). Defendieron la moción los compañeros alicantinos Huetos y Gascó y el catalán Toribio Reoyo, que hasta entonces presidía la mesa, pero contra la enmienda hablaron Felipe Merodio, Pablo Iglesias e Isidoro Acevedo y después «el compañero Rodríguez presenta una moción de 'no ha lugar a deliberar' que llegó a aprobarse» (10).

En un comentario editorial sobre el V congreso (11), *El Socialista* aborda el punto de la propuesta de la agrupación alicantina: Es difícil señalar límites entre los que pueden ser actos del culto religioso o actos políticos: además, está por discutir si la religión católica «es o no completamente incompatible con el Socialismo»:

---

cuestión, planteada por usted, está bien planteada.» *Jules Guesde: Textes Choisis (1867-1882). Introduction et notes por Claude Villard*, París, 1970, pp. 86-89. Sobre el pensamiento y actividad del socialista francés, ver la introducción de Villard en el mismo volumen, p. 7-38.

Sobre Paul Lafarque, uno de los fundadores del primer grupo marxista en España, ver *Paul Lafarque: Textes choisis. Introduction et notes per Jacques Giraul*, París, 1970, con una larga introducción sobre la vida y obra del mismo hasta el 1891, pp. 9-71. Lafarque escribió en *La Emancipación* y muchos de sus artículos, folletos, etc., fueron reproducidos en esa primera publicación socialista española, en *El Socialista* y en otras. Destacan por su rigor y su causticidad anticlerical y anti-religiosa: *La religión del capital*, *Pío IX en el paraíso*. *El sermón de la cortesana*, etc. En 1882 compara en uno de sus artículos a los renovadores socialistas del primer período del siglo—«místicos, religiosos, cristianos»—con los católicos sociales del tiempo, los de Mun, Harmel, Chagot, etc., y escribe: «El socialismo cristiano del tiempo, 1882, no puede ser más que idiota y ridículo; no parece más que el desprecio de los socialistas modernas que son materialistas y revolucionarios» (*Paul Lafarque...*, pp. 167-170). Y a principios de 1888, en su ensayo *El día siguiente de la revolución*: «En vez de quemar las iglesias (...), se las transformará en restaurantes, en salas de baile, las capillas serán pequeños gabinetes para beber, después cada uno se divertirá con cada una» *Ibidem*, p. 245.

(8) *El Socialista*, núm. 444, 7 de septiembre de 1894.

(9) *Ibidem*, núm. 703, 25 de agosto de 1899.

(10) *Ibidem*, núm. 787, 22 de septiembre de 1899.

(11) *Ibidem*, núm. 712, 27 de octubre de 1899.

«Fúndase el Socialismo en la ciencia, tanto, que se ha dicho que no tiene finalidad inmutable ni de nada ha hecho dogma; programa, método y organización son esencialmente variables y acomodados siempre a las enseñanzas de la ciencia. Tiene por base el catolicismo la verdad revelada. En él no se deja espacio ni a la razón propia ni al examen. Es infalible el papa, su palabra es siempre verdad, no puede engañarse; la palabra de Dios escrita es dogma que ni aun interpretar puede nadie; por todas partes barreras infranqueables, ¿cómo ser buen católico y buen socialista? Imposible. Cuando el uno afirme o niegue, el otro negará o afirmará.»

El editorial, escrito seguramente por Iglesias, parece confirmar de hecho esa incompatibilidad entre el Socialismo y la Iglesia, cuya rigidez e infalibilidad se exagera y distorsiona casi hasta la caricatura. Pero, ¿es que va el Socialismo *directamente* contra la religión?

«No. El Socialismo proclama verdades, sin cuidarse para nada de que puedan dañar a tal o cual creencia. No combate a la religión católica como no combate a ninguna otra. Atento a los fenómenos sociales, sólo se cuida de hacer llegar a todos los hombres los beneficios de la civilización, de convertir esta humanidad homicida en una comunión de hermanos por el cariño y por los intereses. Una declaración de ateísmo, de irreligiosidad, con no ser necesaria, perjudicaría al Socialismo, y más aún en España. ¿Por qué hacerla?»

Es, sobre todo, pues, una cuestión de táctica, sobre todo en ciertas provincias y regiones, donde sería un grave obstáculo para la propaganda y ocasionaría al Partido no pocos perjuicios. Lo sabían esto sin duda los delegados que se habían opuesto a la moción de Alicante, como Merodio, que representaba a la agrupación de Vizcaya, o Acevedo que venía de Santander. Pero no por eso, termina diciendo el editorial, el partido ha dado el paso en vano ni a cambio de los beneficios del momento ha votado contra sus ideas:

«Sigue siendo lo que era; sigue, en cuanto a la Iglesia, siendo el partido que positivamente pide reformas más radicales contra su poderío. Y se guirá arrojando de su seno a quienes formen en ridículas peregrinaciones, a quienes en Círculos obreros sean comparsas de apetitos reprobables, a cuantos, en suma, so pretexto de religión, sean, conscientes o no, auxiliares de un clericalismo sin entrañas, sin fe, embrutecedor e hipócrita.»

### *La Iglesia al servicio de la burguesía*

Frente a los miopes burgueses que siguen pensando y manteniendo que la Iglesia constituye una clase social aparte, sostiene Pablo Iglesias (12) que desde que la burguesía le arrebató el poder, la Iglesia no es otra cosa

---

(12) *La Iglesia y el socialismo*, sin firma, en *El Socialista*, núm. 55, 25 de marzo de 1887.

que «una servidora celosa de la burguesía, la encargada de sancionar en nombre de Dios todas las tropelías, todos los despojos y todas las infamias que con los asalariados comete aquélla». Ahí están las buenas relaciones del papa con el banquero Rothschild, agasajado en el Vaticano, o con Bismarck, representante de toda la burguesía y rival declarado del socialismo. Los anatemas del papa son más numerosos y más duros contra los que quieren transformar la sociedad que contra los que niegan los dogmas.

Pocos meses más tarde vuelve el director del órgano socialista sobre el tema con ocasión del jubileo sacerdotal de León XIII, «fiesta ridícula», que hace arrodillarse ante el solio pontificio a todos los gobernantes, monárquicos o republicanos, que buscan el apoyo de Roma para combatir el «enemigo verdaderamente temible: al socialismo» (13).

### *Contra los católicos sociales*

No menos aversión y desprecio que a su amigo Lafargue parecen inspirar a Iglesias los primeros movimientos sociales católicos, en España, vigorizados a partir de la *Rerum Novarum*. En el manifiesto de los delegados en el IV congreso socialista a los trabajadores, redactado por Iglesias (14), hace éste ver cómo la creación de centros católicos sociales es un síntoma que denota el ascendiente que va ejerciendo el socialismo entre los proletarios españoles:

«La Iglesia, viendo en la próxima revolución proletaria el término de su poder, la muerte del oscurantismo que representa, trata de contrarrestar la propaganda y organización socialistas, llevando a su campo por medio de promesas, dádivas mezquinas y miserables engaños al mayor número de obreros. Tales propósitos, que acreditan el poder de los trabajadores conscientes, no librarán a la caduca institución religiosa de dejar de existir el mismo día que la burguesía sucumba.»

Pablo Iglesias, fiel al determinismo económico que ha heredado de Engels y de sus amigos franceses, no dejará de repetir este lugar común durante toda su vida. Continúa el manifiesto:

«¿Qué puede la Iglesia contra la concentración capitalista que desarrolla el maquinismo? ¿Qué contra el doble fenómeno que éste engendra hoy, por ser propiedad privada, de acumular en pocas manos fabulosas riquezas y de sumir en la más espantosa miseria a la mayoría de los hombres? ¿Qué contra la lucha que fatal y necesariamente han de sostener los hartos contra los hambrientos, los millonarios holgazanes contra los pobres laboriosos? Absolutamente nada. Y si es importante luchar contra lo dicho, que es lo que da

(13) *La Iglesia y el socialismo*, sin firma, *ibidem*, núm. 69, 1 de julio de 1887.

(14) Así lo dice Juan José Morato. Se hizo una tirada de treinta mil ejemplares «y es de lo mejor que salió de su pluma». *Pablo Iglesias...*, *cit.*, p. 193.

impulso y vigor al socialismo, ¿cómo va a detener a éste en su marcha progresiva?» (15).

### *El verdadero enemigo del socialismo*

No es la Iglesia, como hemos visto, el principal y mucho menos el único enemigo del Socialismo. Los socialistas tienen por este tiempo sumo interés en que no se les confunda con los agresivos anticlericales burgueses, que andan tratando de persuadir a los trabajadores que «la causa principal de su malestar y de su miseria radica en la existencia de las religiones y, sobre todo, en la que tiene por director y jefe a León XIII» (16). No es así para el fundador del Partido Socialista Obrero Español. Y si es bueno que se ataque a la Iglesia, «por sostener en nombre de Dios las infamias y latrocinios de la burguesía», lo mismo que al ejército o la magistratura:

«el empuje, la fuerza de los verdaderos revolucionarios o socialistas debe dirigirse contra los patronos, contra los capitalistas. Estos constituyen el verdadero enemigo y a él debemos atacar en primer término y con todos nuestros bríos. No hacerlo así será tomar lo accidental por lo esencial, el efecto por la causa; y semejante error lo pagaríamos caro, pues la obra revolucionaria avanzaría lentamente» (17).

Ninguno de los librepensadores burgueses, por otra parte, deja de venerar y defender el capitalismo, a la propiedad privada, que es «el dios que impera en los demás dioses y el verdadero causante de la esclavitud y malestar de la clase proletaria» (18). Además, muchos de ellos son causantes de la prevalencia del clericalismo en nuestro país: educan religiosamente a sus hijos, los hacen bautizar, los casan por la Iglesia, soportan excomuniones cuando están en el poder, etc., manteniendo así «pura ficción» del poderío clerical en España, «que es uno de los países más escépticos del mundo», y en el que late «como en ninguno el odio hacia el clero regular y secular». Bastaría con aplicar el remedio propuesto desde siempre por los socialistas:

«Pusiérase con firmeza mano en la enorme dotación de la Iglesia, y el clamoreo que se produjera sería más ficticio que real; hiciérase laica la enseñanza y nada ocurriría; sujetárase al derecho común y suprimiérase toda subvención pública, cualquiera que fuera

(15) *El Socialista*, número extraordinario, 3 de septiembre de 1894.

(16) *El verdadero enemigo*, sin firma, *El Socialista*, núm. 137, 19 de octubre de 1888.

(17) *Ibidem*.

(18) *Ibidem*. Casi a la letra se repiten los mismos conceptos en el artículo, también sin firma, *El principal enemigo en El Socialista*, núm. 766, 18 de enero de 1901. Ver asimismo la respuesta de Pablo Iglesias a la encuesta promovida por la revista socialista francesa *Le Mouvement socialiste*, en 1902, en mi libro *Socialismo y anticlericalismo*, Madrid, 1973, pp. 151-159.

su índole, a las congregaciones religiosas, y todo el mundo habría de aplaudir a quien tal hiciera» (19).

### *Hacia la muerte de la Iglesia*

En pleno mitin anticlerical, celebrado el domingo 21 de abril de 1901, en el Frontón Central de Madrid, repite Iglesias la doctrina bien sabida, pero con expresiones más jacobinas que de costumbre. Contra los liberales burgueses «que no quieren sino cortar las uñas al elemento clerical, pero dejárselas lo suficientemente largas para que las inque en el cuerpo de la clase trabajadora»; los socialistas no se conforman con eso; no van sólo contra el fraile y el jesuita, sino también contra el cura y el obispo, quieren extirpar al elemento dañoso, «para que no pueda causar perjuicio a la clase explotada» (20). Con todo, los socialistas no son indiferentes al movimiento anticlerical burgués; sólo cuando se detenga, tras disminuir el poder de los elementos oscurantistas y reaccionarios, los socialistas deberán continuar la obra revolucionaria, combatiendo a los dos, pero especialmente al capitalismo:

«Y en esta campaña no hay que forjarse ilusiones: la Iglesia no morirá, como no morirán los otros auxiliares de la clase explotadora, hasta que ésta se derrumbe al empuje de la clase trabajadora.»

Pero, eso sí, los socialistas, jamás harán obra de venganza, siempre respetarán a las personas (21).

En el VI congreso celebrado en Gijón en septiembre de 1902, cuando hierve en toda España la campaña anticlerical, dice Pablo Iglesias, hablando de la cuestión religiosa:

«que no piden los socialistas que arrastren a los frailes y quemen los conventos; respetamos los hombres y combatimos las ideas. Vamos más lejos que los radicales burgueses. Queremos la muerte de la Iglesia cooperadora de la explotación de la burguesía; para

---

(19) *El clericalismo*, sin firma, *El Socialista*, núm. 772, 21 de diciembre de 1900.

(20) *Mitin anticlerical*, *El Socialista*, núm. 791, 3 de mayo de 1901.

(21) *Ibidem*. Este respeto a las personas fue defendido siempre y con vigor por el órgano socialista. En su vida privada Pablo Iglesias estuvo acorde con su pensamiento, Meliá nos cuenta en su libro que poco antes de morir el «Abuelo», hubo en su casa una cocinera «extraordinariamente devota de la religión católica» que disfrutaba de libertad plena para sus devociones; rezaba por la salud del enfermo y delante de Amparo Meliá, la mujer de Iglesias, se lamentaba de que siendo tan buenos no fueran creyentes. Añade Meliá que, además de apreciar al «Abuelo», obedecía en su conducta a su confesor, quien tenía a Iglesias por «un gran español, digno de admiración por sus condiciones de talento y de rectitud» y al que había conocido como reo político, siendo capellán de la Cárcel Modelo de Madrid. Con todo, esta buena señora debió de estar poco en la casa, coaccionada—piensa Meliá—«por la idiota intransigencia de las señoras «bien» de la barriada que, en otras ocasiones, hizo que se despidieran de nuestro servicio algunas domésticas porque no somos católicos». *Pablo Iglesias...*, *cit.*, pp. 211-212.

ello educamos a los hombres y así les quitamos conciencias. Pretendemos confiscarle los bienes, para que carezca de medios de vida. No combatimos a los frailes para ensalzar a los curas. Nada de medias tintas. Queremos que desaparezcan los unos y los otros. Proceder de otra manera es una inconsecuencia. Si el pueblo español hubiera sido educado a la usanza socialista, éste no hubiera degollado a los frailes, pero sí los hubiera expulsado por perjudiciales» (22).

### *Pablo Iglesias y las campañas anticlericales*

Ni que decir tiene que los republicanos pagan a Iglesias y a socialistas con la misma moneda a la hora de juzgar la actitud de éstos ante el problema clerical. El patriarca del anticlericalismo burgués, José Nakens, no desperdicia ocasión para, desde *El Motín*, acusar a los socialistas de demagogos, de simplones, de maniqueos, vanidosos, intemperantes y, al mismo tiempo, de mansos y tolerantes ante el clericalismo. Escribe, por ejemplo, en 1901, tras haberse votado en el centro de sociedades obreras de Madrid contra la celebración de un mitin anticlerical:

«Los monárquicos, claro, están entusiasmados con unos socialistas tan mansos, tan dulces, tan humildes, tan tolerantes, tan prudentes, tan gubernamentales, tan sensatos, tan cuerdos, tan juiciosos... (...). ¡Pobres obreros los que se dejan pescar en redes de malla tan burda!» (23).

Nakens y los suyos no libraron a Pablo Iglesias de sus puyas. Acostumbrado a regalar apodos a los clérigos, inventó para él los de *Ermitas* y *Capillas*, jugando con un apellido también clerical: «Y se dijo sin duda —escribe Nakens en 1888— el farsante, charlatán y explotador *Ermitas* (...)», ridiculizando el mitin socialista en conmemoración de la comuna, donde llega a llamar a Iglesias el «mamarracho Paulino» y cosas del género (24).

Pero el presidente del Partido Socialista y de la Unión General de Trabajadores sigue impertérrito en su invariable posición ante el anticlericalismo, que es, en los primeros años del siglo, uno de los más explosivos problemas de la política española. Invariable y monótona. Para él «no hay anticlericalismo». Con este mismo título escribe un artículo sin firma, en *El Socialista* del 27 de mayo de 1910, criticando el Real Decreto del 31 de mayo último sobre las asociaciones. Porque Canalejas no puede ir más allá de donde va, prisionero como se encuentra y pese a todas sus anteriores declaraciones anticlericales, de la oligarquía monárquica y teocrática. A criticar la obra general y, en particular, la llamada anticlerical de Canalejas dedica Iglesias la sección «Vida política» del semanario *Vida Socialista* (1910-1913), dirigido por Juan Antonio Meliá y Tomás Álvarez

(22) *El Socialista*, núm. 861, 5 de septiembre de 1902.

(23) JOSÉ NAKENS, *Trallazos*, Madrid, s. a., p. 78.

(24) *El Motín*, suplemento al núm. 12, 22 de marzo de 1888.

Angulo. Para el líder socialista el político liberal hace sólo labor maurista desde el gobierno y no puede trascender sus propias contradicciones. En cuanto a la política anticlerical, tan exaltada por muchos incautos:

«¿Poner a raya a las Congregaciones Religiosas el que tomó el Poder para servir a Maura, amigo de ellas, y para combatir a la Conjunción republicano-socialista, que va contra esas instituciones? ¡Valiente farsa!

¿Disponerse a luchar con el elemento clerical el que aceptó la Presidencia del Consejo de Ministros para evitar el desmoronamiento del maurismo e impedir la entrada en el Parlamento de una fuerte minoría republicana? ¡Tremendo sarcasmo!

¿Tener arrestos para luchar con el Vaticano quien tuvo extrema blandura para aceptar de la Corona el Poder en condiciones de vilipendio? ¡Ironía, pura ironía!» (25).

Días más tarde califica a Canalejas como «primer culpable de la agitación clerical, de los atrevimientos del papado y de sus agentes en España», por su flojedad, su timidez, sus insignificantes medidas tomadas, lo que ha excitado a los clericales, especialmente a «las damas pertenecientes a la clase privilegiada», a levantarse contra el gobierno y «contra sus anodinas medidas clericales», atribuyéndose incluso la representación de las aspiraciones y de los sentimientos de las mujeres proletarias. ¿Cómo podrán representar a las mujeres pobres, si al abogar por el mantenimiento de las órdenes y congregaciones religiosas, abogan «porque falte trabajo a muchas de ellas, privadas hoy del mismo por hacerse con una baratura considerable en los talleres que dichas ordenes han montado?» Por otra parte, tomar tan a pecho, piensa Iglesias, las dos disposiciones del gobierno Canalejas, que en nada dañan a sus ideas, y mirar impasibles desgracias nacionales, como la guerra del Rif, la emigración obrera, las miserias de las capas proletarias, etc., «indican muy claramente que más predomina en ellas el espíritu de intolerancia y de soberbia, que el de humanidad y de cariño hacia sus semejantes» (26).

Y de nuevo una semana más tarde, después de transcribir frases del jefe de gobierno, en que defiende la existencia de las órdenes religiosas, de la enseñanza religiosa y la presencia del sacerdote en la escuela, comenta Iglesias:

«Así se explica el más *radical* de los radicales; así habla el *sembrador de ideas* (...); en tanto que esté en el poder de él no habrá que esperar que adopte ninguna medida verdaderamente radical» (27).

En un artículo sobre «el clericalismo en España» escrito por Iglesias en la revista alemana *Sozialistische Monatshefte*, declara éste que no sólo

(25) *Vida política*, en «Vida Socialista», núm. 24, 12 de junio de 1910.

(26) *Ibidem*, núm. 27, 3 de julio de 1910.

(27) *Ibidem*, núm. 28, 10 de julio de 1910.

el clericalismo sino hasta el sentimiento religioso católico carece de raíces entre la clase obrera española, sin duda por la existencia en nuestro país durante tres siglos de la Inquisición que produjo 360.000 víctimas. En toda España se han celebrado hace poco actos de anticlericalismo. Tampoco la clase burguesa es clerical y la mayoría se muestra enemiga del clericalismo, «que mantiene en España la miseria de la clase trabajadora al dificultar el desarrollo industrial y comercial». La casa real y la aristocracia palaciega son «el verdadero núcleo del clericalismo español», rodeadas de varias filas de capitalistas, que se sirven de su clericalismo para apoderarse de los monopolios y de los altos cargos que disfrutaban de retribución generosa». La política, por otra parte, es en nuestro país «una profesión que se ejerce con menos pudor que en otros países». España tiene, más que partidos, jefes políticos intrigantes, ambiciosos, viles y traidores, dispuestos a todo con tal de lograr el encubramiento personal, a los que el grupo clerical palatino impone su voluntad deteniendo toda legislación y toda vigilancia contrarias al clericalismo. El anticlericalismo de Canalejas queda reducido «a tres disposiciones sin transcendencia que él mismo procurará no sean cumplidas y que serán revocadas si la política en España no cambia de rumbo en pocos meses». Sólo el proletariado, con su fuerza numérica y su energía, cambiará tal situación (28).

#### *La clase obrera, primera víctima del clericalismo*

Desde 1910 a 1919 dura la conjunción orgánica republicano-socialista que ya antes había sido probada en varias ocasiones y que volverá a ponerse en marcha en 1930. Son los años del «seguidismo» socialista tras los republicanos, a la ayuda de su apoyo numérico y moral; con sus votos llegan los socialistas al Parlamento y se introducen aún más en todos los poderes del gobierno municipal, provincial y estatal. Ha desaparecido aquel afán puritano de evitar, hasta en el lenguaje, toda contaminación con los republicanos burgueses. Se multiplican también los mítines anticlericales, que, por otra parte, no desaprovechan ocasión para montar hábilmente su programa y abrir camino más allá de las metas republicanas. En el gran mítin por la libertad de conciencia celebrado en Madrid el 6 de abril de 1913 interviene Pablo Iglesias con otros socialistas junto a la flor y nata del republicanismo laico español: Menéndez Pallarés, Ortega y Gasset, Roberto Castrovido, Luis Morote... Iglesias habla el último, entre grandes ovaciones, en nombre del partido. El ideal de éste, dice, es acabar con el poder clerical. La libertad de conciencia no es todo, pero del lobo un pelo... Al clericalismo se debe todo el atraso del país, que sufren, como nadie, los trabajadores: en los hospitales, ante las exigencias de las hermanas de la caridad; en la calle, cuando no quieren descubrirse ante las procesiones; en sus organizaciones, cuando el cura del lugar se alía, para torpedearlas, con los patronos; en la escuela, porque los obreros no pueden llevar a sus hijos a recibir «esa educación libre de prejuicios religiosos»; en su mismo hogar, porque el clericalismo se apodera de sus mujeres «y las hace que traicionen a sus maridos», v.gr., cuando las

(28) *Ibidem*, núm. 38, 18 de septiembre de 1910.

señoras de la junta bautizan secretamente a sus hijos inscritos en el Registro Civil. «A los ateos ricos no les cabe el perjuicio que a nosotros.» Iglesias recuerda luego el caso Ferrer y hasta la menuda política clerical en las pasadas elecciones, echando en cara a los liberales, «conservadores enmascarados con un antifaz liberal», su hipocresía. Hay que acorrallar al clericalismo, concluye Iglesias, y al liberalismo, para que no sea un obstáculo a la libertad: «El dios de la solidaridad y de la Justicia Social es el único que hay» (29).

### *Contra el clericalismo en el Congreso*

Pablo Iglesias entró en el Parlamento español, ayudado por los votos republicanos, en las elecciones legislativas de 1910. Al Congreso llevó Iglesias la voz del pueblo con harta frecuencia, con tanta, que un día Canalejas le acusó de llevar toda su correspondencia al *Diario de sesiones*, lo que le parecía demasiado al presidente del gobierno. Con corrección, pero con energía, el presidente del Partido Socialista denuncia al primer cuerpo legislativo de la nación, abusos, excesos, extravagancias o simplemente costumbres clericales. Un día lee ante la Cámara una hoja publicada por la junta local de escuelas de La Pola de Gordón, dirigida a todos los maestros del ayuntamiento y al público, y firmada por el alcalde (30). La hoja, titulada *El Socialismo*, dice cosas objetivas y otras no tanto sobre dicho sistema (31) tomadas, según allí se afirma, de la Enciclica *Apostolici Muneris*, de León XIII (32), «para que sepan todos lo que es el Socialismo, y para que en su vista, sabiendo que está condenado por la Iglesia y por la razón natural, como buenos maestros católicos, siempre que tengan ocasión, hablen en contra de él; procurando inculcar a sus alumnos odio a tal sistema, que priva al hombre de su libertad para igualarle a los brutos». Iglesias cree que no es competencia de la junta local de escuelas de La Pola meterse a juzgar lo que es el socialismo y, menos, lo que es antilegal, hacerlo de manera oficial, con la firma del alcalde; por lo que pide al ministro de Instrucción que tome las medidas pertinentes. Le contesta el de la Gobernación, el conservador Sánchez Guerra, lamentando que tal junta local—encabezada por el alcalde, no como tal, sino como presidente de la misma—no sepa lo que es el socialismo y hasta lo agravie, pero espera que el diputado socialista no pretenda para su doctrina privilegios e inmunidades de las que no goza ni el gobierno, ni el Parlamento, ni la monarquía siquiera; llamará, sin em-

(29) *Gran mitin por la libertad de conciencia*, en «El Socialista», núm. 1.414, 7 de abril de 1913.

(30) Se dice, por ejemplo: «El Socialismo trastorna los fundamentos de la familia, deshonorando y negando el santo sacramento del matrimonio.» «El Socialismo niega el derecho de propiedad, sancionado por todas las leyes, divinas y humanas.» «El Socialismo quiere o quisiera un mundo ateo, sin Dios, sin cielo y sin infierno.» «El Socialismo trata de arrancar al hombre sus buenas creencias para sumirle en el más grosero materialismo», etc.

(31) *Diario de sesiones de Cortes. Congreso. Legislatura de 1915*, núm. 7 (12 de noviembre de 1915), p. 121.

(32) *Ibidem*, p. 122.

bargo, la atención del ministro de Instrucción, convaleciente, por si hubiera algo que hacer (33).

Pocos días más tarde Iglesias lee una comunicación enviada a los empleados de Telégrafos por el inspector general, el subdirector general y el jefe de personal del ramo, invitándoles a secundar la iniciativa de los compañeros de Zaragoza—tomada tras una visita del director de Correos a la ciudad—de proclamar a la Virgen del Pilar, patrona del cuerpo. El subdirector de Correos había hecho otro tanto con sus subordinados días antes. Iglesias, que deja a un lado la significación religiosa del caso, ve en él una coacción y pide la opinión del gobierno. La pregunta del diputado socialista por Madrid la aprovechan los diputados republicanos Soriano, Nougués y Barriobero, y el diputado aragonés conservador, marqués de Arlanza, para montar una fiesta parlamentaria ruidosa, típica del anticlericalismo-clericalismo principios de siglo, en la que toman buena parte también el presidente de la Cámara y el ministro de la Gobernación. Respondiendo éste a Iglesias, distinguirá entre la licitud con que personas constituidas en autoridad se dirijan a sus subordinados, tal vez confundiendo invitación y orden, lo que el ministro cuidará de que no se repita, y la imposibilidad de impedir el que una mayoría del cuerpo de Correos aceptara la declaración de tal patronato. El presidente del Partido Socialista constata que el ministro ha convenido en definitiva con su propio criterio; insiste en que se trata de una invitación coactiva y en un asunto religioso, incompatible con la libertad protegida por la Constitución (34).

Iglesias guarda un discreto silencio durante la marimorena que se arma entre los diputados antes mencionados, pero no se calla cuando el batallador marqués termina su fervorín patriótico-religioso y su dura respuesta a lo que se le han antojado agravios a la Virgen del Pilar. Según Iglesias, Arlanza no se ha enterado bien de lo que se dijo en la Cámara: ni él se metió con Aragón ni con la Virgen de Pilar. Y continúa incisivo:

«Ni dije siquiera que en Aragón hay muchos pobres y que, a pesar de la influencia de esa Virgen (*el señor marqués de Arlanza pronuncia palabras que no se entienden*) hay allí infinidad de pobres. No dije siquiera, señor marqués de Arlanza, que era un terrible sarcasmo el que haya una joyería hermosa, de gran valor, para esa imagen, y haya en Aragón desdichados que pasan hambre y toda suerte de penalidades (rumores y protestas). Por consiguiente, su señoría no tiene razón para decir nada respecto a nosotros» (35).

De nuevo, una semana más tarde, Pablo Iglesias protesta de que en Valladolid el gobernador autorice, mientras suprime las demás, una «manifestación de Asociaciones Católicas, que realizan campaña contra la or-

(33) *Ibidem*, núm. 14, 20 de noviembre de 1915.

(34) *Ibidem*, pp. 322-323.

(35) *Ibidem*, p. 323.

ganización obrera independiente», con intervención de cuatro obispos y asistencia de autoridades civiles y militares, recomendadas éstas por el capitán general (36).

Sánchez Guerra no ve en ello más que el reconocimiento de un derecho, esta vez a los católicos, como otras a los socialistas, con la asistencia, perfectamente lícita de jefes y oficiales de la guarnición al acto religioso celebrado en la catedral (37). Pero el diputado no se conforma con la respuesta del ministro: se trata de una manifestación política, no religiosa: «Los círculos católicos no sólo actúan contra las organizaciones obreras para quebrantar su fuerza, para perjudicarles en sus luchas, sino que, cuando llegan elecciones, influyen en sus individuos para que vayan a votar por aquellos que representan sus tendencias.» Le interrumpe varias veces el diputado conservador y muy cercano a las obras católicas, Rafael Martín Lázaro, diciéndole que son asociaciones obreras, tan obreras como las socialistas, a lo que Iglesias, que antes las ha calificado de *amarillas*, le responde que son obreras y patronales a la vez. Pero no es esa la cuestión, sino la de demostrar que los círculos católicos tienen un carácter político y que la nación, o el Estado, que es su representante, no puede ponerse oficialmente de parte de un partido político, de una agrupación política, y cuando dichos elementos bendicen una bandera, que no es la nacional sino la suya, y bendicen la casa social y celebran un mitin, «donde se condena todo lo que se opone a ellas y cuanto representa algo moderno», el gobernador civil no puede asistir a semejante manifestación. Iglesias lee luego la orden de la plaza, convocando al acto de la catedral, firmada por el general gobernador, Andino. Sánchez Guerra —como poco antes ha recordado a gritos Marín Lázaro—recuerda que, según la constitución, la religión del Estado es la católica y que nadie puede ser molestado por sus opiniones religiosas, negando que el acto religioso de la catedral fuera un acto político. Iglesias, en su réplica, se ratifica en lo dicho una y otra vez: el argumento de la Constitución no sirve, porque la manifestación era política: «¿No se iba a la Metropolitana de Valladolid a celebrar un acto para bendecir las banderas de unas sociedades, de unas colectividades que tienen carácter político determinado? (...) ¿Qué diríais si se declarasen oficialmente republicanos o socialistas? Que eso no podía ser. Pues tampoco puede ser lo otro» (38).

### *La Iglesia y los trabajadores*

Con este título publica Pablo Iglesias un artículo en *El Socialista* el 8 de diciembre de 1923, dos años antes de su muerte, cuando ya hace tiempo que vive retirado de la vida activa, gravemente enfermo. El artículo aparece mutilado por la censura en varios de sus párrafos. Pasa revista en él a la obra llevada a cabo por los católicos frente a las organizaciones socialistas. Si en Alemania y en Bélgica han conseguido algunos buenos

(36) *Ibidem*, núm. 15, 22 de noviembre de 1915, p. 354.

(37) *Ibidem*, núm. 21, 29 de noviembre de 1915, p. 532.

(38) *Ibidem*, pp. 533-535.

resultados, en España, los círculos católicos, refugios de rompehuelgas, o han desaparecido o tienen una escasa fuerza, mientras crece constantemente la Unión General Socialista «cuyas hondas raíces nadie ni nada serán capaces de arrancar». Y la manifestación socialista del 1 de mayo, movida no por el espíritu «estrecho, mezquino y servil» del clericalismo, sino por el «amplio, levantado y generoso» de una clase redentora, demuestra mejor que nada la importancia del clericalismo en España:

«Como en todas partes, aquí ha perdido la Iglesia esa partida. Seguramente no se dará por totalmente derrotada y persistirá en sus... (tachado por la censura) y trabajos para restar fuerzas al movimiento liberador de los oprimidos, pero lo será; será completamente vencida por las masas obreras capacitadas y libres de fanatismo.»

Tal victoria será, además, un beneficio para la nación, porque disminuirá la influencia de los intolerantes en materia religiosa, de los que califican de concubinato al matrimonio civil, protestan contra el socorro de maternidad a las madres solteras. Disminuir la influencia de todos ellos «es librar a España de una gran vergüenza y hacerla marchar a pasos rápidos por el camino de la prosperidad y del progreso».

En otro trabajo posterior vuelve Iglesias sobre los manejos clericales renovados y crecidos tras el golpe militar. Han redoblado sus campañas, hasta en la prensa católica, en contra de los subsidios a las madres solteras. Alientan a sus obreros amarillos contra la organización socialista, como ha ocurrido hace poco en Santander, donde los curas han buscado obreros rompehuelgas en los pueblos vecinos:

«¿Que esto no lo predicó Cristo ni los que siguieron sus doctrinas? Lo sabían y lo tenían tonsurado, pero para ellos más importante que practicar la doctrina cristiana era combatir a los obreros organizados, los cuales no se preocupan solamente de mejorar su actual condición, sino que dedican parte de sus esfuerzos al advenimiento de una sociedad donde impere la libertad y la justicia.»

A los clericales se debe también el que en el proyecto de reforma de la segunda enseñanza la religión pase ahora a ser obligatoria, lo que terminará con la libertad de conciencia en el país. Los mismos elementos se agitan por sustituir el voto universal por el corporativo y por quitarlo a los que no saben leer y escribir. La fuerza y el poder de que disponen son muchos, pero, termina Iglesias:

«mas fuerza y más poder que ellos tiene el espíritu del tiempo en que vivimos. Y ese espíritu, capaz de ser apreciado por cuantos ponen en función su cerebro y están libres de ofuscaciones, no permite que una negra reacción se adueñe de España ni que se haga tabla rasa de los derechos políticos que hoy disfrutaban todos los pueblos civilizados. Hagan lo que hagan los clericales y cuantos forman las extremas derechas por separar a nuestro país de los ca-

rriles del progreso, no lo conseguirán. Su intento será vano, completamente vano» (39).

*Los católicos ante la muerte de Pablo Iglesias*

La prensa católica no fue nunca demasiado delicada con Iglesias. Hablando de él escribe en una ocasión el integrista diario madrileño *El Siglo Futuro*:

«... sólo siendo un *vivo* pudo llegar de simple obrero a jefe de partido y hasta pasar por orador político, en concepto de los diarios liberales, un hombre que pronunciaba *baiga* por haya y, probablemente, escribirá *balla*. Sino que, a unos por conveniencia y a otros por tontería, les agradaba que en la baraja política hubiese un color que hasta ahora no existía, y cátense ustedes a Periquito hecho fraile, con gabán de pieles y viajando y viviendo espléndidamente, según le han echado en cara sus émulos, y nosotros aplaudimos como obra de buen gusto» (40).

Muchos de los sobados tópicos anti Iglesias están en estas burdas líneas. A la hora de la muerte los católicos no le tratarán mejor. En la más avanzada revista social del tiempo, *Renovación Social*, dirigida por Maximiliano Arboleya, deán de la catedral de Oviedo, junto al elogio de *Maura «social»*, escrito por E. Pérez Rojas, Alejandro Palacios intenta cubrir de lodo a *Pablo Iglesias y el socialismo español* (41). Para el autor del artículo, Iglesias no fue un evolucionista ni un moderado, sino un revolucionario, que «sólo a título de concesión táctica, se sometió estos últimos años a los procedimientos posibilistas que le impusieron los partidarios de aprovechar la legalidad para derrocar el régimen social vigente». Las luchas fraticidas de socialistas y anarquistas y la fundación del instituto de reformas sociales obligaron al fundador del Partido Socialista a acentuar la tendencia gubernamental «para halagar a las masas con la concesión de mejoras y beneficios en la legislación del trabajo y en la economía nacional». Pero tal evolución se hizo siempre a disgusto de Pablo Iglesias,

---

(39) *¡Vano intento!*, «El Socialista», 10 de marzo de 1924.

(40) *El caso de Pablo Iglesias*, por don Lope de Sosa, «El Siglo Futuro», 5 de diciembre de 1904. Iglesias tuvo que sufrir múltiples campañas de calumnias y descritos como esta del «gabán de pieles», que nunca existió. La revista *Acción Socialista*, de Madrid, recogió en dos de sus números las opiniones favorables a Iglesias de destacados hombres de la política, la ciencia, el arte. Entre ellos figuraba el hermano de Tomás Meabe, Santiago, pasado después también al partido socialista. Termina así Meabe: «Yo opino que Pablo Iglesias es un hombre bueno. Nada más que un hombre bueno. Y por eso, porque es hombre bueno, los malos le combaten, porque ven que la bondad se pega, y el día que los buenos sean más, a los malos no les va a valer ni Dios», *El caso Iglesias*, en «Acción Socialista», núm. 93 (26 de diciembre de 1915), pp. 15-16. Santiago Meabe seguía entonces siendo nacionalista vasco.

(41) *Pablo Iglesias y el socialismo español*, por Alejandro Palacios, «Renovación Social», núm. 29 (segunda época, 1 de enero de 1926).

«temperamento esencialmente revolucionario, áspero y antisocial; hombre romántico, solitario y de limitado horizonte ideológico; desprovisto de la cultura necesaria para atisbar el porvenir y añorante de los tiempos prehistóricos del movimiento obrero revolucionario, con sus hombres misteriosos, sus hojas clandestinas y sus conventículos en antros ahumados y oscuros».

Según Palacios, Iglesias vivió personalmente apartado de toda colaboración gubernamental, aceptó sólo la representación parlamentaria y edilicia, directamente emanadas del pueblo, y además «por lo que tienen de teatral, resonante y de galería», donde se portó siempre como «fiero revolucionario», obsesionado con no ser menos frente a sus enemigos los anarquistas y luego los comunistas. Nunca fue partidario de la evolución, porque no la sentía en su propio espíritu, «duramente reaccionario en el estricto sentido de esta palabra y cristalizado en la ideología de hace medio siglo». Propio de la misma fue su desafecto para los trabajadores intelectuales y para las obras de la cultura. Durante muchos años la organización socialista española no se preocupó del problema de la enseñanza del proletariado ni de su formación ideológica y económica, ni tenía cooperativas ni mutualidades; sus bibliotecas eran pobrísimas, etc., etc.; todo lo cual—según el colaborador de *Renovación Social*— se ha reflejado en su partido, «que es uno de los más atrasados de Europa»:

«No tiene libros, ni publicaciones científicas de ninguna clase. Para conocer su ideología hay que buscarla en las organizaciones similares extranjeras, cuya política sigue, porque él no dice nada de sustancia por cuenta propia.»

¿Cómo, pues, un hombre de esta calaña ha podido adquirir tan grande prestigio en su partido? Palacios encuentra una fácil respuesta:

«... para la mayor parte de los socialistas españoles Iglesias era un mito. Su mismo retraimiento hosco y antisocial era escudo contra la ociosidad, la envidia y la difamación a que son tan propicias las muchedumbres. Sus secuaces le veneraban sin conocerle; los conspicuos del partido se aprovechaban de su nombre y no le hacían caso.»

Palacios no duda, en fin, que los funerales de Iglesias, como los de Alejandro, serán cruentos y que socialistas y bolcheviques acabarán entendiéndose:

«aunque parezcan desemejantes, siempre los tuvimos por lobos de la misma camada».

Bajo el título *La ilusión socialista*, a Palacios le sale un discípulo en *La ciudad de Dios* (42). Al agustino V. Menéndez le duele el coro casi

(42) *La ilusión socialista: A propósito de la muerte de Pablo Iglesias*, P. V. Menéndez, O. S. A., «La Ciudad de Dios», núm. 1.265 (5 de febrero de 1926), páginas 211-215.

unánime de *laudes* con que ha honrado al líder socialista la prensa de todos los colores; por eso acude al artículo aparecido en la revista de Arbolea, que le sirve de inspiración y de aliento, para volver sobre el vómito de todos los lugares comunes de la vieja campaña anti Iglesias: su apelación a la violencia y al atentado personal, sus hotelitos de El Escorial, su falta de valentía durante la huelga del 17, etc. Todo lo demás se reduce a copiar, de mala y torpe manera, a Alejandro Palacios, especialmente en lo que al contubernio socialista-bolchevique se refiere, lo que le hace concluir así de santamente:

«Escritores insignes y apóstoles abnegados de la verdadera democracia cristiano-social vienen dando la voz de alarma y los toques de atención repetidas veces, para que aprovechemos todos esta especie de tregua, en estos meses y años de paz que nos depara la Providencia, y vayamos con voluntad decidida a la organización plena y perfecta de todos los elementos de orden, a fin de lograr, el día de mañana, implantar definitivamente en la gobernación del Estado sistemas duraderos, que sean garantía segura de la paz y del bienestar en todos los órdenes de la vida.»

Habrían de pasar muchos años para que socialistas no cristianos y cristianos socialistas—y hasta no socialistas—pensáramos y actuáramos de muy diferente manera.

# BIBLIOGRAFIA

## 11 PSICOLOGIA

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES DEL VALLE DE LOS CAÍDOS: *El Neopositivismo, el Estructuralismo y la Psicología profunda: su carácter reduccionista en relación con el materialismo*, Madrid, 1978, volumen 47, 182 pp.

Este volumen de los Anales de Moral social y económica corresponde a la Mesa Redonda celebrada en septiembre de 1977. El tema, presentado como la tentación del cristiano en nuestros tiempos, tuvo por cometido colaborar en el descubrimiento de las claves de la cultura actual, esclareciendo sus intuiciones básicas y sus intenciones profundas. Se señaló que en el pensamiento contemporáneo hay una ambigüedad radical que provoca la adscripción de los críticos a posiciones opuestas: la de la exaltación y la de repulsa. Se señalaron las aportaciones positivas que hacen al acervo cultural las tres grandes corrientes actuales de pensamiento, neopositivismo, estructuralismo, psicología profunda, y el trasfondo ideológico que las inspira de modo expreso o subrepticio. Sus representantes más cualificados se emplean en hacer observaciones muy comprometidas acerca de cuestiones fundamentales relativas a la vida humana y al sentido de la realidad. Hay razones objetivas para pensar que se trata de una tensión profunda soterrada, temiblemente eficaz por afectar al plano en que se gesta el pensamiento. Sus autores se han mostrado inflexibles en la defensa a ultranza de sus puntos de vista, que toman cuerpo expresivo en términos drásticos como antihumanismo, materialismo, positivismo antimetafísico, etc., lastrados con muchos equívocos de antigua procedencia. La tendencia es hacia el reduccionismo bajo uno u otro aspecto y de forma más o menos encubierta, recurso sutil y efi-

ciente para obstaculizar la vía de acceso a la trascendencia filosófica y religiosa. En sus lecciones, los diversos especialistas muestran las técnicas reduccionistas que practican el neopositivismo lógico, el estructuralismo y el freudismo, y que no hacen justicia a las exigencias que plantea el conocimiento de la realidad al sujeto cognoscente. He aquí el título de las ocho lecciones, seguida cada una de un diálogo con los asistentes: El uso estratégico del lenguaje en las ciencias humanas. El neopositivismo en su relación con el materialismo. El estructuralismo como antihumanismo teórico. El freudismo, la teoría de la cultura de Freud. Algunas consideraciones metodológicas en torno al problema del reduccionismo. El estructuralismo en filosofía. Sigmund Freud, ¿un «espiritualista» a pesar suyo?—M. B.

## 2 RELIGION

RODRÍGUEZ, MAURO: *La Teología católica ante el psicólogo*, Editorial Herder, Barcelona, 1977, 244 pp.

Nuestro siglo, heredero de los movimientos culturales del pasado, se acerca a conocer e interpretar la realidad de un modo nuevo, a partir de una mirada crítica, en el auténtico sentido de «discriminatoria». Esta óptica ha alcanzado inevitablemente a la teología que se ha presentado, tradicionalmente, con cierto carácter de verdad absoluta. Mauro Rodríguez intenta en esta obra un estudio crítico de la teología católica, y en concreto trata de indagar el *proceso psicológico* que puede ocultarse en ciertos enfoques, supuestamente lógicos, del dogma, y de algunas doctrinas teológicas.

En su exposición se aproxima a cada

tema a partir de una triple consideración: a) la doctrina oficial; b) dificultades que ésta presenta; c) interpretación psicológica.

A nuestro juicio se ha querido abarcar demasiada «doctrina oficial» y no se ha profundizado suficientemente en la reflexión. Especialmente resulta insatisfactoria la «interpretación psicológica» ya que es la aportación específica que se espera de la obra, y que en la mayoría de los temas se queda a nivel de afirmaciones generales y de verdades que no se profundizan. Es cierto que se afirma que la obra tiene carácter de ensayo, pero aun así, a nuestro juicio, se desearía un estudio más consistente para que se pudiera enriquecer la visión del fenómeno religioso desde la iluminación crítica que le hace la psicología.—B. I.

SÁDABA GARAY, JAVIER: *Lenguaje religioso y filosofía analítica*. Del sin sentido a una teoría de la sociedad. Fundación Juan March, Editorial Ariel, 1977, 134 pp.

El autor, doctor en Filosofía y actualmente profesor de Filosofía del Lenguaje, enfoca en su obra la creencia religiosa y el lenguaje religioso dentro de las fronteras de la filosofía analítica. Comparte, en gran parte, la idea wittgensteiniana de que hay que comenzar por las «formas de vida», por los «juegos de lenguaje» que uno se propone entender para su análisis más profundo. Este trabajo nos presenta una reflexión de lo que la filosofía analítica ha sido en su reciente historia al acercarse al tema. Sádaba manifiesta el cambio que se ha ido dando desde las posturas más cerradas del positivismo lógico, hasta las interpretaciones poswittgensteinianas más recientes, llegando hasta las implicaciones que se dan entre el lenguaje religioso y la crítica de la teoría de la sociedad.—I. E.

EQUIZA, JESÚS: *El hombre ser dinámico*, P.P.C., Madrid, 1977, 77 páginas.

A pesar de su título, que podría hacer nos creer se trata de una obra antropológica, el autor nos ofrece en realidad su aportación a la Teología del trabajo, tem-

relativamente reciente, en la reflexión teológica. Analiza, en la primera parte, el trabajo en la BIBLIA, tanto en el ámbito de la CREACION, como en la vertiente de la vida SOCIAL del hombre, en las dimensiones que el trabajo aporta de SUFRIMIENTO al ser humano, y en el valor CRITIFICADOR del trabajo. En la segunda parte trata del Concilio Vaticano II y el trabajo.

La reflexión es «intencionadamente» teórica, nos dice el propio autor. Y a nuestro juicio, quizá por ello, se hace poco cercana a los presupuestos antropológicos y sociales, de una visión más actualizada del tema, compatible con la perspectiva de una reflexión teológica sobre él mismo.—B. I.

### 301 SOCIOLOGIA

ANLEO, JUAN G.: *Consumid, empobreceos, destruid la tierra*. Perfil de la Sociedad de Consumo, S. M. Ediciones, Madrid, 1978, 239 pp.

Es un libro que desearíamos que lo leyeran todos aquellos que vivimos en la sociedad de consumo. El autor trata de explicarnos este mundo consumista, que sin darnos cuenta nos engaña y quiere destrozarnos a nosotros y a la naturaleza misma.

El autor nos hace pensar y penetrar en las causas, efectos y consecuencias del consumismo y evidentemente quiere llevarnos a lo que él llama «rebelión de los consumidores», es decir, a una humanización del consumo.—J. LÓGAR.

AGUIRRE, J. M., DUOCASTELLA, R. y varios autores: *Tercera edad*, Editorial Karpos, S. A., Madrid, 1977, 343 pp.

La obra recoge los textos de las principales comunicaciones del Simposio sobre «Problemas humanos de la Tercera Edad» en mayo de 1977, organizado por el Instituto de Ciencias del Hombre y patrocinado por Cáritas Española.

Diez ponentes tratan los temas del Simposio: J. M. Aguirre, R. Duocastella, J. B. McKenna, J. Alonso, J. Rof Carba-

llo, F. Garre, P. de la Quintana, J. Arana, J. Prados Arrarte y Julián Marías.

El conjunto de temas tratados es amplio y muy rico: aspectos económicos de la Tercera Edad, familiares, aspectos psicológicos, salud, esperanza de vida, etc.

Un conjunto de apéndices informativos enriquece los temas con datos de experiencia y realizaciones concretas.

En su conjunto es una obra de gran valor, de lo mejor que se ha escrito hoy sobre la Tercera Edad en nuestro país. Los aspectos psicológicos de la Tercera Edad están tratados abundantemente en las ponencias y con gran calidad.—J. LÓGAR.

LÓPEZ CEPERO, JOSÉ: *Los viejos, DOPESA*, Barcelona, 1977, 80 páginas.

Este libro es un breve tratado sobre la Tercera Edad. Las realidades más importantes que afectan a la vida de los ancianos están breve, pero certeramente tratadas; el autor analiza los aspectos económicos, laborales, políticos y familiares; estudia, además, el tiempo libre de los viejos la clase social, la salud y la enfermedad, etc.

No estamos conformes con la titulación del libro *Los viejos*; estimamos que la Tercera Edad es una expresión más aséptica y que carece del sentido despectivo que puede tener la palabra «viejo».

El estilo de López Cepero es rico; cargado de conocimientos y de experiencias; se nos da la imagen viva del anciano a través de un enriquecedor sentido histórico. En cuanto sociólogo, el autor, siempre nos da la visión del viejo a partir de la realidad de la vida; si teoriza y reflexiona es a partir de la experiencia.—J. LÓGAR.

### 304 POLITICA SOCIAL

FRIEDMANN, GEORGES: *La crisis del progreso*. Esbozo de la historia de las ideas (1895-1935), Ed. Laia, Barcelona, 1977, 344 pp.

Como nos lo dice el mismo autor, en un prólogo especial a la edición española, «el libro, escrito en 1935, es un esbozo de la historia de las ideas desde la perspectiva de un marxismo conformista que el autor, en este período de juventud, aceptaba sin crítica». De ahí la línea y la valoración que sigue su obra al describir la crisis de las ideas del Progreso en las sociedades capitalistas de occidente, y al pronosticar que la URSS de Stalin, a través de sus planes quinquenales, tomaba «el relevo» del futuro.

Fundamentalmente la obra es una crítica del taylorismo y del fordismo, aparecida cuando muchos en Europa confiaban en el crecimiento ilimitado de la revolución industrial, como fuente de progreso. Una larga historia ha pasado ya a los anales desde los años en que esta obra se publicó. Aparece en nuestro país con un gran retraso. Esto no quita el interés que puede tener el conocimiento de una época en la que la evolución de las ideas, a partir de los acontecimientos, ha marcado nuestro ayer y en parte nuestro hoy. Sobre todo si este conocimiento nos lleva a una reflexión sobre el «progreso», que llega a descubrir la necesidad de una tarea inmensa de educación, complementaria del esfuerzo del hombre.—B. I.

### 37 EDUCACION

JOHN LOWE: *La educación de adultos, perspectivas mundiales*, UNESCO, Ed. Sígueme, 1978.

Esta obra es una amplia comunicación de la III Conferencia Internacional sobre la Educación de Adultos, celebrada en Tokyo en 1972. Lowe preparó la obra por encargo expreso de la misma Conferencia a fin de dar a conocer a un amplio público no profesional esta tarea, que evoluciona seriamente y que constituye un factor muy importante en la sociedad actual y futura, con objeto de que un mayor número de personas pudieran colaborar en ella.

Se nos expone, en primer lugar, la evolución de las diversas concepciones y funciones de la educación de adultos, con una atención especial a las necesidades de los «desfavorecidos de la educación», tal como se dio en la Conferencia de Tokyo,

## BIBLIOGRAFIA

y a las funciones sociales y comunitarias a las que tiende actualmente esta educación de adultos, más allá de los estrechos objetivos de la enseñanza tradicional, que la circunscribía a la preparación para un mayor desarrollo económico.

Se analizan, seguidamente, las actitudes y motivaciones que los adultos tienen para un aprendizaje continuado, y en concreto las necesidades insatisfechas y las de los grupos más necesitados de esta educación. Para responder a estas grandes necesidades es preciso apoyarse en estructuras de educación, programas, contenidos y métodos apropiados, que abarcan desde el aprendizaje informal a los modernos medios de comunicación.

A partir del capítulo séptimo, se nos presentan los cuadros administrativos y pedagógicos para hacer posible una educación de adultos que sea real y eficaz; así como los aspectos de política administrativa, financiación, etc., que completan una política educativa en este campo, que necesariamente, según los expertos de Tokyo, debe estar apoyada por los poderes públicos.—B. I.

### 39 VIDA SOCIAL

ACOSTA SÁNCHEZ, JOSÉ: *Andalucía. Reconstrucción de una identidad y la lucha contra el centralismo*. Editorial Anagrama, Barcelona, 1978, 225 pp.

En el jornalero andaluz, por siglos explotado, hambreado, perseguido u obligado a emigrar de su tierra, cree encontrar el autor la esencia de la identidad de Andalucía. A su liberación y, por consiguiente, según él, la de Andalucía, brinda su libro.

Por la vía de introspección en la historia, la cultura y la unidad de Andalucía ha ido surgiendo, y espera el autor se refuerce un nacionalismo bético, diferenciado del burgués, que se propone fundamentalmente la liberación de las masas jornaleras. A este movimiento, que se tiñe de federalismo, de anticentralismo, y de anarquismo, es a lo que denomina el autor «andalucismo».

Es un libro escrito con pasión, con ideología, pero también con un profundo conocimiento erudito de la historia política y social de Andalucía. Por este último motivo, sobre todo, es preciso tomar completamente en serio, al menos como referencia, la lectura de esta obra. Pretende, en esencia, ser una contribución importante a la introspección antes aludida.—J. G.

### 65 EMPRESA

GOROSQUIETA REYES, FRANCISCO JAVIER: *Deontología para empresarios*, Ediciones Mensajero, Bilbao, 1978, 480 pp.

El autor considera la Deontología como aquella parte de la Ética que procura aplicar los principios y conclusiones de ésta a los múltiples aspectos de la vida de las profesiones. Una de estas profesiones, a la que todo el libro se refiere, es la de empresario, entendiéndolo por tal el gerente o director de empresa. Para él construye una Deontología moderna y actualizada con una meta muy clara: la de una ética profesional positiva desde los más rigurosos planteamientos técnicos. Es positiva porque, en cada supuesto concreto, no insiste tanto en lo que no es lícito, sino en las mejores alternativas de comportamiento. Es técnica porque se edifica desde una previa y precisa definición de la naturaleza económica y empresarial de cada una de las materias.

Distingue el ámbito de la dirección comercial de la empresa (primera parte), de las relaciones industriales (segunda parte), de la dirección económico-financiera (tercera parte), con lo que abarca sistemáticamente la totalidad de la vida de la empresa, aunque sólo con la necesaria e inevitable selección de temas fundamentales. Todo ello se trata, no en el supuesto de una sociedad futura o utópica, sino partiendo de nuestra sociedad occidental hoy y apuntando a niveles crecientes de justicia.

Pensamos que esta obra puede ser de gran utilidad para empresarios en activo, economistas, profesores, como libro de texto en escuelas y cursos empresariales

y, en general, para toda persona que, por oficio o por interés intelectual, se mueva en cualquier tramo o espacio de la órbita de la empresa.—F. A.

TARRAGÓ, FRANCISCO: *Decisiones de inversión en la empresa*, Editorial Hispano Europea, Barcelona, 1978, 354 pp.

El conocimiento de las técnicas financieras para el análisis y la programación de inversiones se ha ido introduciendo poco a poco en nuestro país a lo largo de los últimos años. La importancia de ideas en este área desde los países industriales pioneros se ha caracterizado, en general, primeramente por su dispersión fragmentaria y, en segundo lugar, por su elevado nivel teórico. Quedaba para nuestro esfuerzo el acopio de aportaciones aisladas de fuera, su sistematización, su clarificación pedagógica y su profundización con la finalidad, en concreto, de hacerlas más operativas en nuestras realidades y empresas. Francisco Tarragó ya entró cualificadamente en la materia con su tesis doctoral defendida en 1973 en la Universidad de Barcelona sobre el tema: *Renovación de equipos con obsolescencia rápida por innovación tecnológica*. En el libro que reseñamos consigue reunir el autor de manera destacada, a nuestro juicio, los valores apuntados: profundización, sistematización, claridad, pedagogía, acopio, naturaleza pragmática del estudio. Recomendamos vivamente a los estudiosos y a los empresarios este trabajo, con el fin de que pueden lograr mejor hoy algo tan importante como la racionalidad de las inversiones y la economicidad de los recursos financieros.—J. G.

ANGRILL, JOSEP: *El plan de cuentas*, Editorial Hispano Europea, Barcelona, 1978, 362 pp.

Tanto el Plan General de Contabilidad como el Plan de Contabilidad para Pequeñas y Medianas Empresas nacieron oficialmente por 1973 con el laudable propósito de racionalizar y armonizar la contabilidad de las empresas españolas. Todo instrumento que facilite su difusión, su comprensión y su aplicación práctica

estimamos presta un considerable servicio tanto a las propias empresas como a la economía del país. Entre estos instrumentos podemos contar precisamente el libro que reseñamos. Apenas tiene prosa; sólo un prólogo, una brevísima introducción y unas líneas de cabecera a cada grupo de cuentas.—El resto son cuadros explicativos de la naturaleza, significado, movimiento, contrapartidas de cada una de las cuentas. Su valor principal estimamos se encuentra en la claridad, pedagogía y exhaustividad de la serie de tales cuadros sinópticos. Incluso perfecciona el Plan General con el añadido de algunas cuentas complementarias. Un índice analítico general facilita la localización de conceptos.—J. G.

HACON, RICAR y varios: *Eficiencia personal y de la organización*, Editorial Hispano Europea, Colección ESADE, Barcelona, 1978, 497 pp.

Se trata de un libro de Relaciones Humanas, desde la lógica y los objetivos del desarrollo industrial y la eficacia de la empresa. Dentro de las Relaciones Humanas se dedica atención preferente al tratamiento de los equipos y grupos de trabajo. Y en la forma del tratamiento destacan, por el relieve que se les da, las técnicas experimentales, los métodos de la denominada «dinámica de grupos». Es fundamentalmente esta una obra de psicología aplicada a las relaciones industriales. Particularmente oportuna hoy, en período de crisis, puesto que una mejora en la organización humana de la empresa, especialmente en la línea de una perfeccionamiento de las relaciones colectivas interfuncionales o interdisciplinares, puede contribuir notablemente a su eficiencia sin cuantiosas inversiones de dinero. Oportuna, sobre todo, en toda circunstancia, ya que un buen sistema de relaciones humanas es siempre una aportación interesante para la conversión de la empresa en una verdadera comunidad humana.

El libro es una empresa de colaboración por un grupo de expertos y profesores norteamericanos e ingleses, coordinados por el *Senior Manpower Development Consultant* británico, R. Hacon. Sobresale su buen sentido y su preocupación continuada de poner al servicio de la empre-

## BIBLIOGRAFIA

sa y de sus equipos de trabajo la teoría y las técnicas del comportamiento.—J. G.

CHASE, RICHAR B. y AQUILANO, NICHOLAS J.: *Gestión de la Producción y Dirección de Operaciones*, Editorial Hispano Europea, Barcelona, 1978, tomo I, 511 páginas, tomo II, 333 pp

Consideramos esta obra como un libro de texto verdaderamente extraordinario para Escuelas Empresariales. No en vano fue escrito el original inglés por sus autores como texto de la asignatura «Dirección de la Producción» en las *American Collegiate Schools of Business*. Han logrado, en primer término, encontrar un original criterio de unidad para toda esta materia: el seguimiento del ciclo de vida del sistema productivo, desde la elección del producto hasta la extinción del sistema. De este modo logran integrar en un todo armónico temas monográficos perti-

nentes que de otro modo habrían de ser poco menos que traídos por los pelos. En segundo lugar, se centran, desde luego, en la producción, pero desbordan ampliamente el marco exclusivo de la ingeniería, al referirse no sólo a la fabricación de mercancías, sino también a las empresas productoras de servicios, tales como hospitales, restaurantes, universidades o grandes almacenes; profundizan, por lo mismo, en el análisis y superan un defecto clásico, frecuente, en los tratados tradicionales. En tercer lugar, incorporan hasta los últimos avances de la investigación en este terreno; utilidad, pues, para ponerse al nivel 1978 de esta ciencia. No obstante, no se trata de un libro de investigación superior, sino al servicio de unos estudios para la licenciatura universitaria: mezcla o simbiosis unitaria de técnica industrial, economía e investigación operativa.

Ofrece, finalmente, la calidad pedagógica que suele ser característica de muchos manuales americanos. Claridad, operatividad. Preguntas, ejemplos, gráficos, conclusiones, problemas y ejercicios perfilan su fisonomía de instrumento pragmático para universitarios y estudiosos.—J. G.

¡PARA UNA NUEVA SITUACION DE IGLESIA,  
UNA NUEVA REVISTA!

Con un consejo de redacción abierto, formado por sacerdotes y seculares, teólogos y filósofos, universitarios y obreros, hombres de distintas procedencias y significaciones, y en colaboración con las redacciones alemana, francesa, italiana, flamenca, norteamericana y yugoslava, entre cuyos miembros figuran algunos de los más destacados teólogos y pensadores católicos actuales (H. U. von Balthasar, Ratzinger, K. Lehmann, J. Ladrière, H. de Lubac, M. J. Le Guillou, J. H. Walgrave, P. Schmidt, E. Coreco, V. Melchiorre, G. Ruggieri, J. H. Wright, V. Peter, S. Bagaric, etc...), a partir del mes de enero de 1979 comenzó a aparecer la edición española de la

# Revista Católica Internacional Communio

Los tres primeros números estarán dedicados a los temas

## 1. La identidad cristiana

*con artículos de:* H. U. von Balthasar, F. Mussner, R. Blázquez, O. González de Cardedal, Carlos Díaz, R. Buttiglione, Una comunidad de obreros cristianos, A. Pérez Laborda.

## 2. La confesión de la fe

*con artículos de:* J. Ratzinger, H. de Lubac, X. Pikaza, T. Malagón, Félix García, A. Pérez de Laborda, Una religiosa contemplativa, W. Congdon, K. Lehmann, J. M.º González Ruiz.


## 3. Pertenecer a la Iglesia

*con artículos de:* H. Schürmann, J. Martín Velasco, J. Ratzinger, Antonio Andrés, Hermanos de Foucauld, Javier Elzo, O. Costa de Beauregard, J. M.º Garrido, A. Iniesta.

Communio aparece seis veces al año

El precio de la suscripción anual durante el período de lanzamiento (hasta el 30 de abril de 1979) será de 1.000 pesetas para España o el equivalente a 1.200 pesetas para el extranjero.

Solicite información y suscríbase dirigiéndose a nuestras oficinas.

 Ediciones Encuentro, S. A.  
Urumea, 8 - tel. 411 03 03 - Madrid-2

# **FUERZAS ELECTRICAS DE CATALUÑA, S. A.**



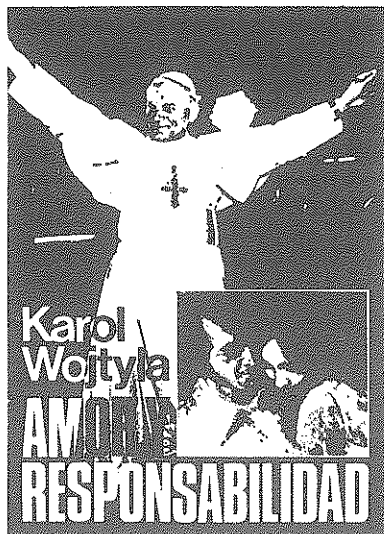
**Producción, transporte  
y distribución de  
energía eléctrica**



**Domicilio Social:  
PLAZA DE CATALUÑA, 2  
BARCELONA**







**NOVEDAD  
EXTRAORDINARIA**

**Card. KAROL WOJTYLA  
JUAN PABLO II**

## **AMOR Y RESPONSABILIDAD**

Los problemas que se refieren al amor, a la castidad, al matrimonio, a la procreación, a la familia. El papel y el valor de la sexualidad están aquí plenamente reconocidos.

**8.ª edición**

**(las siete primeras, agotadas en noventa días)**

La primera obra del nuevo Papa editada en castellano

Editorial **RAZON Y FE**

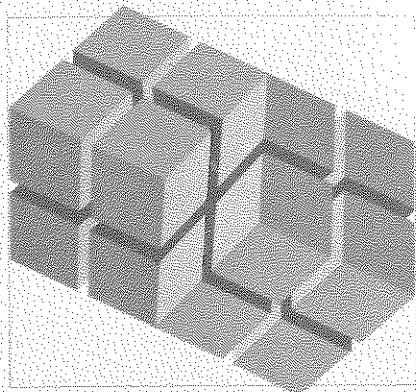
352 páginas. 500 pesetas

Pedidos: **EAPSA**, Velázquez, 28, Madrid-1

o en librerías

# Deontología para empresarios

Javier Gorosquieta



**¡NOVEDAD**

**EDITORIAL!**

## **“DEONTOLOGIA PARA EMPRESARIOS”**

Por Javier **GOROSQUIETA**  
Doctor en Economía

**Primera PARTE:**

**La Dirección Comercial**

**Segunda PARTE:**

**Las Relaciones Industriales**

**Tercera PARTE:**

**La Dirección Económico-Financiera**

\* \* \*

Un amplísimo y verdadero código de ética profesional desde los  
más rigurosos planteamientos técnicos

**480 páginas**

**600 pesetas**

Pedidos a:

**CENTRO LOYOLA**

Pablo Aranda, 3

MADRID-6

Teléfono (91) 262 49 30