

ESTUDIOS

LA LEALTAD POLITICA

1. Lealtad es la perseverancia en el aprecio o el servicio hacia algo o hacia alguien a lo que o al que se patentizó una adhesión traducida en un comportamiento coherente y espiritualmente significativo desde el punto de vista de una vida humana. Es, por eso, una condición que hace posible que las comunidades humanas se constituyan como comunidades de personas y funcionen como tales, pues es un modo de ser y de darse la persona en cuanto persona que cumple existencialmente su deber-ser. La lealtad cubre, en efecto, el ser entero de la persona en todas sus dimensiones: se es amante leal, amigo leal —y sólo ese es «verdadero» amante o amigo—, pero se es también leal hacia la autoridad, hacia las instituciones, o hacia la palabra empeñada en un contrato, hacia los dictados de la propia conciencia, hacia las ideas que uno tiene, incluso hacia una cosa, pues, como dice Nicolai Hartmann (1), la lealtad se extiende a todo aquello sobre lo que puede recaer una intención humana de la voluntad, y es leal el que mantiene la identidad ética de su persona en la constancia de su intención. De ahí que, incluso con referencia a una cosa, la deslealtad represente una pérdida de valor moral, así como es un crimen moral respecto de la persona que confió en una intención manifestada. El *ethos* de la lealtad radica en la fuerza de mantenimiento de la persona, de la sustancia ética, en el saber atenerse duramente a finalidades, propósitos, tareas vitales, personas —tanto en el amor como en la enemistad, en la veneración como en el desprecio—, al pueblo, al Estado, a la patria, a los intereses comunales de toda índole. Toda lealtad es en última instancia lealtad hacia sí mismo, porque al ser continuidad de la intención, es también permanencia de la persona; y por eso, toda deslealtad es una forma de ser desleal consigo mismo.

Con la lealtad se implican otras virtudes, que con ella se relacionan y con ella tienen mucho en común, sin ser exactamente lo mismo. Así, la veracidad,

(1) *Ethik*, Berlín, 1926, págs. 424-426.

porque tener el valor de decir la verdad es un modo de practicar la lealtad para consigo mismo y también para con los otros, si se hace con ánimo de servicio y no por mero afán de molestar. Implica también la lealtad autenticidad y sinceridad; quien no es auténtico no es leal consigo mismo y el insincero es desleal hacia aquel a quien dice profesar lealtad, y desde luego el simulador y el hipócrita distan mucho del tipo del hombre leal. Pero también, en ocasiones, por lealtad se puede simular y quien sólo trate de ser auténtico podrá verse obligado a romper con muchas lealtades.

La lealtad, en suma, es una forma de ser y de darse la persona en la relación con otras personas, en la que entra en juego la transparencia y la permanencia de su sustancia ética, es decir, aquello sobre lo que es posible asentar una relación duradera entre hombres, tanto en el ámbito interpersonal como en el de la vida impersonalizada y colectiva de la «gente». Y como en la lealtad las personas se abren y dan reciprocamente en cuanto personas, todo vínculo contractual presupone la lealtad y todo vínculo interpersonal a base de lealtad adquiere superestructura contractual. Me parece que esto explica la existencia histórica de muchos vínculos jurídicos y jurídico-políticos que tenían la lealtad por contenido. Así, el vínculo de vasallaje con los señores feudales. Así, el contrato de fiel servicio, tan prepotente en la Edad Média, época de fuerte sentido a la vez personalista y comunitario, en contraste con las estructuras de la moderna sociedad industrial, en las que la persona, cada vez más, se torna «individuo socializado» o, más bien «masificado», pero en las que el dominio de la infraestructura económica en el ámbito de lo contractual no impide que el valor del contrato resida, como siempre, en palabras de Savatier (2), en que uno ha comprometido su fe, es decir, ha puesto en juego el valor de su persona entera, su lealtad.

2. Los romanos honraron siempre la lealtad, la *fides*, a la que rindieron culto como diosa. De este culto procede un ceremonial que sirve para esclarecer la propia significación de la *fides*: los tres sumos sacerdotes, los *flamines*, eran llevados al santuario en un carro cubierto tirado por dos caballos y, en el sacrificio, su mano derecha iba envuelta hasta la punta de los dedos en un paño blanco; así era representada también la diosa y los antiguos daban a entender con ello que la fe debía ser mantenida, protegida y conservada oculta. Esta última explicación parece, sin embargo, poco satisfactoria (3); en

(2) *Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil*, 2.ª edición, Dalloz, París, 1952, pág. 105.

(3) Vid. OTTO, artículo «Fides», en la *Pauly-Wissowa Real Enzyklopädie der klassischen Altertumwissenschaften*, tomo 6, Stuttgart, 1909, 2282. Cfr. U. ALVAREZ SUÁREZ: *Curso de Derecho romano*, tomo I, Madrid, 1955, pág. 154, n. 89.

todo caso, el símbolo de la *fides* es el choque de las manos derechas mediante el que se cierra y santifica una alianza, y por eso dijo M. Salomón que la *fides* «est comme la personification de la main droite» (4).

La versión subjetiva de la *fides* fue la *bona fides*, la *fides* como virtud, la buena fe, o sea, la conciencia buena, la intención honrada, la lealtad, la fidelidad. Este sentido es el término de una evolución que arranca de una concepción originaria más «materialista» —que corresponde al sentido también originariamente materialista de la *obligatio*— en la que se expresa sólo el hecho de la *vinculatio*, hasta que este sentido se fue espiritualizando para incluir las causas o razones que justificaban la vinculación y llegar así a adquirir la significación de «responsabilidad», o sea, de cumplir la palabra empeñada, de ser leal, de mantener fielmente los convenios concertados incluso si no son exigibles jurídicamente.

Es verdad que, en un principio, el Derecho civil romano ignoraba esta noción de la *bona fides*, pero no tardó, sin embargo, en revelarse como un concepto de capital importancia para el desenvolvimiento jurídico posterior. La falta de probidad característica de ciertos actos fraudulentos a que aluden las XII Tablas y, posteriormente, la *infamia* que, de acuerdo con numerosas leyes, recaía sobre ellos, fueron ya inicialmente una muestra del *boicot* social que se dejaba sentir sobre aquellos que no procedían con lealtad y buena fe (5). Y, a pesar de su carácter no formal, los principios de la *fides* no representaban vagos productos sentimentales (6), sino claros criterios en los que se basó toda una serie de contratos nítidamente dibujados e instituciones desde la arcaica *fiducia* al *fideicommissum* de la época imperial. Así, pues, la *bona fides* llegó a ser la condición inexcusable de la comunicación interhumana y del comercio jurídico y a dominar las relaciones entre el Estado y sus magistrados, entre Roma y los pueblos sometidos; fue el fundamento de la obligación del magistrado de respetar la norma fijada en su edicto y de las obligaciones del patrono frente a sus clientes o del *pater familias* frente al esclavo

(4) *Cultes, Mythes et Religions*, tomo I, pág. 308. Cita de OTTO, loc. cit. en nota anterior.

(5) MAX WEBER: *Economía y Sociedad*, ed. México (García Maynez-Imaz), 1944, III, págs. 65, 92 y sigs. El pretor no podía despojar a ningún ciudadano de su honor civil; la declaración de *ignominiosa* quedaba remitida a la voz pública, y sólo Justiniano dio a esta declaración social el carácter de declaración legal. La categoría de actos *improbis intestabilisque* de que hablan las XII Tablas no parece tener, por lo que se refiere a los primeros, el sentido de una declaración de indignidad o de infamia, una exposición al público desprecio, como se ha venido creyendo (J. IGLESIAS: *Derecho romano*, 4.ª edición, Barcelona, 1962, págs. 134-135, siguiendo entre otros a ARANGIO-RUIZ: *Istituzioni di Diritto Romano*, 14 edición, Nápoles, 1960).

(6) MAX WEBER: *Economía y Sociedad*, III, págs. 92-93.

manumitido, constituyendo la base del contrato de hospitalidad; abrió la vía al reconocimiento y sanción jurídica de los contratos no formales, impidió la admisión de una facultad de resolver los contratos concertados, prestó fuerza vinculatoria al juramento (7) y fue la base de una *bonae fidei possessio* y una *bonae fidei actio* y de los *bonae fidei iudicia*, originados en los *bona fidei negotia* enderezados al cumplimiento de una *bonae fidei obligatio* (8).

La *fides* desempeñó también un papel relevante en el seno de otra institución muy característica del Derecho romano y, a través de la cual, la gran masa del pueblo de Roma alcanzó las más altas cotas de la libertad jurídica: la clientela. Los clientes se hallaban ligados a un patrono por un vínculo más imaginario que real; de hecho, la libertad del cliente no era afectada por esta vinculación (9), porque, en realidad, los clientes ingresaban en la comunidad jurídica romana al margen de las «gentes», como individuos. Aun cuando los clientes «pertenecen» a una *gens* y forman parte de ella no como miembros, sino como protegidos, se diferencian de los esclavos en que el patrono no podía utilizarlos en su propio provecho económico. «Constituían recursos personales y políticos del señor, pero no económicos. Los clientes mantenían con el señor una relación definida por la *fides*, de cuya vigencia no se cuida ningún juez, sino un código consuetudinario y cuya violación tenía consecuencias sacrales en Roma (la violación de la *fides* produce *infamia*). Procedían de la época de las luchas de caballeros y del señorío de la nobleza, y fueron originariamente los ministeriales —así los designaba el lenguaje de la Edad Media— que marchaban a la guerra con el señor; estaban obligados a hacerles regalos y a protegerlos en caso de necesidad y acaso a prestarle ocasional trabajo de ayuda, dotados por el señor con lotes de tierra y representado por él ante el Tribunal... El deber de piedad los vinculaba a una obediencia personal muy diversa que aumentaba el valor social y el poder político directo del señor» (10).

3. En el feudalismo, se ha dicho (11), el Derecho y el Estado debieron volver a una segunda infancia y tomar por base al hombre individual y libre, según éste valía por su persona, por su brazo y por su haber, y según él mismo expresaba su derecho por el libre consentimiento. La «recomendación»

(7) U. ALVAREZ SUÁREZ: *Curso de Derecho romano*, pág. 155.

(8) Vid. también, acerca de esto, el artículo «Bona fides», de LEONHARD, en la *Enciclopedia Pauly-Wissowa*, citada, págs. 694 y sigs.

(9) R. SOHM: *Instituciones de Derecho privado romano*, ed. española (W. Roces), Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1936, págs. 29 y sigs.

(10) WAX WEBER: *Economía y Sociedad*, III, págs. 341 y 343.

(11) Cfr. SALVADOR MINGUIJÓN: *Cuadernos de Historia del Derecho Español*, II, 3.ª edición, 1925, págs. 41 y sigs.

era un acto por el cual un hombre se constituía en relación de dependencia o vasallaje, prestando juramento de fidelidad al Rey o a un señor. Los recomendados, a cambio de fidelidad y de los servicios que prestaban a sus señores, recibían de ellos alimentos, defensa y protección. Más tarde, la recomendación se convirtió en «beneficio»: el vasallaje y la fidelidad fueron recompensados con la concesión de tierras; pero aunque nadie se recomendaba si no obtenía este beneficio, las obligaciones del vasallo no tenían su base en la liberalidad del señor, sino en la promesa de fidelidad por parte del vasallo, libremente prestada. Y así, como dice Max Weber (12); la fidelidad del vasallo fue «el centro de una concepción de la vida que subsumió las más diferentes relaciones sociales... Por consiguiente, la asociación feudal impregnó las más importantes relaciones vitales de vínculos de carácter rigurosamente personal, lo que trae consigo que el sentimiento caballeresco de dignidad vive dentro del culto de lo personal y, por lo tanto, representa el más extremado contrapolo de toda suerte de relaciones objetivas, de negocio, relaciones que en la ética feudal han sido siempre consideradas como lo específicamente indigno y ruín».

Esto se convierte en concepto central del pensamiento político. La obligación política viene a ser la obligación de obedecer a cambio de la protección recibida. Lo que constituye la médula de la relación entre señor y vasallo, jefe y séquito, patrono y cliente, se convierte en eje de toda idea racional de legalidad y legitimidad. El *protego ergo obligo* es, dice Carl Schmitt (13), el *cogito ergo sum* del Estado; por eso Hobbes había considerado que la auténtica finalidad de su *Leviatán* era poner de nuevo ante los ojos de los hombres la «mutual relation between Protection and Obedience», cuya inquebrantable observancia imponen, dice, tanto la naturaleza humana como el Derecho divino.

Ahora bien, Schmitt propende a mecanizar con exceso esta relación, a agotarla, por así decirlo, en sí misma, a verla en su pura circularidad: lo cual, ciertamente, vale como punto de vista de la autoridad o como ideología del autoritarismo; pero ello no es el todo de la relación, en la que entra también el factor de la libre aceptación de la protección: se me ha prometido fidelidad, luego protejo y, porque protejo, obligo. Tal ha sido históricamente la situación y lo que vale conceptualmente desde el punto de vista del individuo y ha dado origen a la ideología del liberalismo. Pero, evidentemente, esto presupone una condición: la posibilidad de optar entre diversos protectores o entre aceptar protección y renunciar a ella. Esto era posible mien-

(12) MAX WEBER: *Economía y Sociedad*, IV, págs. 245-246.

(13) *Der Begriff des Politischen*, reimpr. de 1963, Duncker & Humblot, Berlin, página 53.

tras no se trataba aún de una relación política, como entre patronos y clientes en Roma o en los inicios del régimen feudal. Pero pierde sentido en la medida en que se va constituyendo una unidad política fuerte y capaz de absorber el monopolio de la protección. Entonces, el individuo no puede optar y la protección le es impuesta, porque alguien ha asumido la obligación general de proteger, a cambio de la cual, surge una obligación general de obedecer. Y, con ella, la de «ser fieles» y «súbditos leales». El término de esta obligación es una persona: la persona del Rey, que, en un principio, es un señor más, pero con el tiempo va pasando de ser un *primus inter pares* a concentrar —acaso más ideológica que sociológicamente— todo el poder del nuevo fenómeno político representado por el Estado moderno. La literatura y la doctrina (14) irán extendiendo la idea del debido amor al Rey y, a la inversa, la del amor que el Rey debe sentir por sus súbditos; pero será inevitable que, respecto de los primeros, se acentúe la idea del deber, mientras que respecto del segundo será difícil eliminar la idea de conveniencia y utilidad: *mucho más deven querer (los Reyes) el amor, porque dél procede la lealtad e del temor nasce avorrescimiento*, como decía la Crónica del Halconero de Juan II; y, en ese sentido, en la cuestión planteada por Maquiavelo (15), sobre si el Príncipe debe ser temido o amado, los escritores españoles, tanto del Medievo como del Barroco, dan la preferencia al amor (16).

(14) La obligación del Rey de ser leal se encuentra ya expresada en el *Libro de la nobleza y lealtad*, redactado por el Consejo de los Doce Sabios mandado formar por Fernando III el Santo. Y amplia doctrina sobre el tema se encuentra en la Partida II.

(15) En el capítulo XVII de *El Príncipe*, MAQUIAVELO contesta a la pregunta «se egli è meglio essere amato che temuto», diciendo «che si vorrebbe essere l'uno e l'altro, ma perchè è difficile accorzarli insieme, è molto più sicuro l'essere temuto che amato, quando s'abbia a mancare dell'uno de due».

(16) Cfr. J. A. MARAVALL: *La teoría española del Estado en el siglo XVII*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944, cap. VIII; y especialmente J. L. BERMEJO CABRERO: «Amor y temor al Rey. Evolución de un tópico político», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, nov.-dic. 1973; con referencia a DIEGO DE VALERA: *Doctrinal de Principes y Brevíloquio de virtudes*, Ed. R. A. E., Madrid, 1959, pág. 150; GARCÍA DE CASTROJERIZ: *Glosa castellana al Regimiento de Principes, de Egidio Romano*, ed. de Beneyto, Madrid, 1947, págs. 287 y sigs.; ALFONSO DE VALDÉS: *Diálogo de Mercurio y Caron*, Ed. Clásicos Castellanos, Madrid, 1954, pág. 178; P. RIVADENEYRA: *Tratado de la religión y virtudes que debe tener el Príncipe cristiano*, ed. Madrid, 1952, pág. 548; LORENZO RAMÍREZ DE PRADO: *Consejo y Consejero de Principes*, ed. Beneyto, Madrid, 1958, pág. 84. En el *Cancionero del Marqués de Santillana* se recoge también el tema de amor e temor (vid. *Obras del Marqués de Santillana*, ed. de A. Cortina, Espasa Calpe, págs. 51 y sigs.; y *Páginas escogidas del Marqués de Santillana*, ed. de F. Gutiérrez, L. Miracle, Editor, Barcelona, 1939, pág. 75).

Por lo demás, el origen del tema se remonta a la Antigüedad y aparece en una tragedia atribuida a SÉNECA, la *Octavia*, en la que la cuestión se debate entre Nerón y su

Pero todo esto va perdiendo sentido a medida que el despotismo ilustrado y, sobre todo, el advenimiento del régimen liberal y del Estado de Derecho van implantando una secularización creciente de la vida y de los conceptos políticos (17), que se impregnan de un racionalismo utilitarista y que imponen una impersonalización de la relación política, especialmente acusada en el Estado liberal de Derecho en el que se dice que no imperan los hombres, sino las leyes. Por otra parte, una vez que el Rey ya no es la encarnación de la soberanía, porque ésta reside en el pueblo, el problema de la lealtad cambia también totalmente de signo. La lealtad política es algo distinto que la lealtad a la persona del Rey; o, mejor, la lealtad (personal) a la persona del Rey no es sino una parcela del problema de la lealtad política. Esta es ya, fundamentalmente, lealtad a las instituciones: lealtad en cierto modo impersonalizada, porque presupone un proceso de impersonalización del poder que es consecuencia de su «nacionalización» en el sentido de Hauriou, todo lo cual se integra en un amplio proceso de socialización política. Y la socialización lleva consigo la impersonalización.

4. Pero el Estado moderno, que ha nacido con una pretensión de ser absoluto —es decir, de ser el monopolizador del poder de obligar a cambio de monopolizar también el poder de proteger— se ha visto enfrentado al hecho —surgido y favorecido en su propio seno— del pluralismo. De hecho, el Estado moderno, al menos desde la Revolución francesa, es un Estado plu-

tutor, el propio SÉNECA (*Seneca's Tragedia*, Harvard Univ. Press, Cambridge, Mass., 1953, II, págs. 440-441. Cfr. MARTIM DE ALBURQUERQUE: «En torno das Ideias politicas de Camoes», en *Portugaliae Historica*, vol. I, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 1973, págs. 395 y sigs.).

(17) «Der Leviathan ist als *magnus homo*, als gottähnliche souveräne Person des Staates, im 18. Jahrhundert von innen heraus zerstört worden... Indem der Staat des absoluten Fürsten durch das Gesetz rechtlich gebunden und aus einem Macht- und Polizeistaat in einen Rechtsstaat verwandelt werden sollte, verwandelte sich auch das Gesetz und wurde ein technisches Mittel, den Leviathan zu bändigen, *to put a hook in to the nose of the Leviathan*... Aus dem *legislator humanus* wird eine *machina legislatoria*» (C. SCHMITT: *Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes*, Hansersche Verlagsanstalt, Hamburg, 1938, págs. 99-100). Esto va acompañado de un proceso de secularización al que contribuye el propio HOBBS. «[Hobbes] hielt als loyaler Engländer daran fest, dass der König der Stellvertreter Gottes auf Erden, der *Lieutenant of God* und mehr als ein blosser *Laié* ist. Er gebrauchte diese ganz mittelalterlichen Begriffe, die zuerst dem deutschen Kaiser zustanden und diesem durch den Papst aus der Hand genommen, *arripiert* worden waren, und sprach von seinem Leviathan mit derselben Formel, mit der die Jungfrau von Orleans von ihrem König sprach. Aber indem er die Monarchie zur blossen Erscheinungsform eines staatlichen Legalitätssystems machte, vernichtete er alle ihre traditionellen und legitimen Fundamente göttlichen Rechts» (C. SCHMITT: Ob: cit., pág. 126).

ralista o que tiene que contar con el pluralismo. Por de pronto, con el dualismo de Estado y sociedad. Es precisamente en la época del triunfo del Estado moderno cuando se afirma la sociedad como realidad independiente, objeto de estudio por parte de una ciencia, la sociología, que ya no es la política, cuyo objeto es la *societas politica*. La línea intelectual representada por Hobbes no es la que finalmente triunfa (18). Para Hobbes se trataba de superar por y en el Estado la anarquía del derecho de resistencia feudal, estamentario y eclesiástico, con el siempre emergente peligro de guerra civil y de contraponer al pluralismo medieval y las pretensiones de dominación de la Iglesia y otros poderes «indirectos» la unidad racional de un poder capaz de ofrecer una protección unívoca y eficaz y de un sistema de legalidad susceptible de un funcionamiento calculable. A este poder racional estatal le corresponde la plena asunción de todos los riesgos políticos y, en este sentido, la responsabilidad de la protección y seguridad de todos sus súbditos (19). Y, como dice Carl Schmitt (20), los viejos adversarios medievales, los «poderes indirectos» de la Iglesia y las organizaciones de intereses, aparecen en el siglo XIX en la moderna forma de los partidos políticos, los sindicatos, los grupos sociales, en una palabra, como «poderes de la sociedad». La supuesta libre esfera privada fue arrancada al Estado para entregarla a los poderes «libres», es decir, incontrolados e invisibles de la «sociedad». El dualismo de Estado y sociedad terminó así en un pluralismo social en el que los poderes indirectos han podido, celebrar innumerables triunfos: pues es esencial a ellos enturbiar la clara coincidencia entre mando estatal y riesgo político, entre poder y responsabilidad, entre protección y obediencia, y por la irresponsabilidad de una dominación ciertamente indirecta, pero no por ello menos intensa, se tienen en las manos todas las ventajas y ninguno de los peligros del poder político.

Precisamente en Inglaterra este pluralismo ha sido teorizado y ensalzado por sus más caracterizados pensadores políticos contemporáneos. G. D. H. Cole y H. J. Laski (21) niegan la unidad soberana del Estado y recalcan que el

(18) Vid., sobre esto, la fina exposición de J. CONDE: «Sociología de la Sociología», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, 1951, y ahora en *Estudios y Fragmentos Políticos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974, I, págs. 223 y sigs.

(19) C. SCHMITT: *Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes*, pág. 113.

(20) Ob. cit., págs. 116-117.

(21) Los párrafos que voy a reproducir a continuación ponen bien claramente de relieve el sentido del pluralismo de LASKI y su repercusión en una teoría de la ley y de la obediencia a la misma: «Toda asociación que dicta órdenes a sus miembros elabora para ellos leyes que difieren, en importancia más bien que en esencia, de las leyes dictadas en nombre del Estado. Y, asimismo, el poder de esas otras asociaciones es un poder difícil de distinguir del del Estado, excepto por esa gradación de importancia... Una teoría jurídica que no comienza por establecer la finalidad de la ley no

individuo vive en una multiplicidad de grupos y asociaciones de toda índole, religiosos, sindicales, familiares, deportivos, etc., que en cada caso lo determinan y condicionan, obligándolo a una *plurality of loyalties*, sin que de ninguno de esos grupos pueda afirmarse que es el verdaderamente decisivo y soberano; sino que, cada uno en su ámbito, puede manifestarse como el más fuerte y el conflicto de lealtades y fidelidades sólo puede resolverse en cada caso concreto. Ahora bien, dice C. Schmitt (22), poner pluralísticamente una asociación «política» junto a otras asociaciones religiosas, culturales, económicas o de cualquier otra índole, en libre concurrencia con ellas, es desconocer o despreciar la esencia de lo político. Pues aunque del concepto de lo político puedan derivar consecuencias pluralistas, nunca podrá ser en el sentido de que el pluralismo se instale dentro de una y la misma unidad política, pues no haría otra cosa que destruir a la vez su politicidad y su unidad.

Por lo demás, es obvio que esto puede ser afirmado con esta rotundidad sólo por quien, como Carl Schmitt, cree que lo decisivo de la política es la contraposición amigo-enemigo, en el sentido «existencial» que él ha dado a la enemistad —y con lo que, por supuesto, hay que contar (23)—, y que esa contraposición es la más fuerte, la que domina a todas las demás (de orden religioso, ideológico, etc.) y las supera, por lo que el equipararla a otras que se instalen en su seno significa tanto como destruirla. Pero el hecho de que todo se «politiza» muestra la imposibilidad en última instancia de destruir esa unidad y el problema es quién define sus términos. Admitir e instau-

puede nunca explicar la causa de su pretensión a la obediencia, y sin la garantía de ésta parece inútil la creación de normas.» Las leyes se hacen para satisfacer las necesidades humanas, y una teoría jurídica que parta de este principio dará validez a cualquier institución que cumpla ese fin y no tendrá que recurrir a ese formalismo jerárquico que basa en razones morales o legales la supremacía del Estado. «Desde luego que ésta es una teoría jurídica pluralista, y lo es porque los hechos que tenemos ante nosotros son anárquicos. Nosotros mismos los ponemos en orden porque conseguimos vencer a los hombres de que esa unidad que les damos origina un aumento de su bienestar. Por todas partes encontramos en los ciudadanos, no obediencia sino obediencias, y no tenemos derecho a reducirlas a una unidad que, por otra parte, tiene sólo carácter formal. Una institución no puede seriamente ser obedecida sólo porque constituye el punto más elevado de una serie, cuando esta misma serie es solamente una construcción lógica» (HAROLD LASKI: «El Derecho en el Estado», en el vol. *Derecho y Política*, trad. de J. NAVARRO DE PALENCIA, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1953, pág. 272-273). Cfr. *The foundations of Sovereignty*, 2.^a edición, Allen & Unwin, London, 1931, especialmente págs. 26 y sigs., 168 y sigs., 232 y sigs.; *A Grammar of Politics*, Allen & Unwin, London, ed. 1951, págs. 97 y sigs., 138 y siguientes, 242 y sigs., 257 y sigs.

(22) *Der Begriff des Politischen*, pág. 45.

(23) Vid., acerca de esto, lo que digo en mi libro *El Derecho y el amor*, Bosch, Barcelona, 1976, págs. 167 y sigs., 172 y sigs., 187 y sigs.

rar un pluralismo no significa necesariamente negar una unidad política, la cual puede consistir también en un *consensus* en ese pluralismo, sin que ello implique una renuncia al monopolio de la protección, que siempre puede ser legítimamente invocada del poder político. El pluralismo puramente «sociológico» es compatible con una fuerte unidad política, teórica o ideológicamente afirmada, y muchas veces la afirmación antipluralista de unidad no es más que una máscara ideológica que encubre concesiones graves a un pluralismo real de poderes indirectos y grupos de presión que, en efecto, exigen obediencia y prestan una cierta protección que incluso es protección política, cuando, de hecho, se insertan en el aparato del Estado, pero sin el riesgo y la responsabilidad de éste (24).

5. El tema de la lealtad política se encuentra en íntima conexión con el de la «obligación política». Puede afirmarse que la lealtad política es el contenido de la obligación política. Es decir, la obligación política consiste en lealtad política. En un antiguo trabajo mío (25) dediqué particular atención al tema de la obligación política, de la que dije que, materialmente, consistía en la obligación de mantener el poder, al paso que, desde un punto de vista estructural, la describía como una «posibilidad sin opción». La doctrina suele identificar la obligación política con el deber de obedecer las leyes, pero me parece que es preciso matizar más el concepto, porque este deber de obedecer las leyes es, en un sentido, más, pero menos en otro que lo que constituye específicamente la obligación política. He dicho que ésta consiste en la obligación de mantener el poder. Ello dimana del hecho de que el hombre está siempre inmerso en una situación de poder, pero que tiene —y esto es esencial subrayarlo— carácter relacional, y por eso la relación es doble: de los imperados hacia los imperantes, pero también de los imperantes hacia los imperados. Lo primero implica la obediencia; lo segundo, la protección. Pero no sólo eso. El carácter relacional de toda situación de poder hace de éste, necesaria y estructuralmente, un poder consentido y asentido. Por consiguiente, su mantenimiento implica la creación continua de razones de consentimiento y asentimiento, lo que es inseparable del reconocimiento de la condición de seres racionales y libres de quienes están obligados a obedecer. Queda, pues, excluido que el mantenimiento de la situación de poder consista sólo en ejer-

(24) Cfr. L. LEGAZ LACAMBRA: «Función del Derecho en la sociedad contemporánea», en el vol. *Humanismo, Estado y Derecho*, Bosch, Barcelona, 1960, págs. 231 y siguientes.

(25) «Notas para una teoría de la obligación política», en la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 85, 1956, y en el vol. *Humanismo, Estado y Derecho*, págs. 293 y siguientes.

cicio de la fuerza, por una parte, y en la moralización o santificación de una obediencia incondicionada por parte de los «súbditos». El poder se destruye, pues, no sólo cuando y porque se desobedece, sino cuando se quita justificación a la obediencia o se crean razones de desobediencia. Son dos formas de faltar a la obligación política. Y en ambos casos, dos formas de deslealtad, de faltas a la lealtad que recíprocamente se deben los elementos de una relación de poder, que debe ser mantenida en un continuado esfuerzo de justificación.

La obligación política es, desde luego, obligación de obedecer las leyes, pero eso no es lo que la caracteriza específicamente, y ni siquiera es válido referir esa obligación a las leyes «políticas» (la Constitución y demás normas básicas de la organización estatal), porque eso es una obligación «jurídica» y la obligación política no se agota en deberes jurídicos, del mismo modo que no se identifica pura y simplemente con obligaciones morales o ético-religiosas con arreglo a normas que gravitan sobre el comportamiento humano en su dimensión política. La política tiene una autonomía y especificidad propia, sin que aquélla sea radical y sin que constituya una última instancia en el orden de las valoraciones. Pues, en cuanto conducta humana, no puede escapar ni a la calificación moral de la que toda acción del hombre es susceptible, ni a la calificación de justicia que necesariamente puede recaer sobre todo acto de la vida social, en la que tiene su ámbito la política (26). Pero el carácter específico de la obligación política radica en esa implicación relacional en una situación de poder que debe ser mantenida mediante y en virtud de una recíproca lealtad por parte de cada uno de los elementos de la relación constitutiva de la unidad política en cuestión (27). Quien está implicado en una situación de poder debe mantenerla y justificar su mantenimiento por una constante y creciente racionalización y moralización de su contenido. Sólo quien así procede es leal con la institución o instituciones en las que aquella situación cristaliza y con los hombres en que se encarnan y de los que, sólo procediendo así, puede exigir obediencia y lealtad. Este mutuo deber de lealtad es lo que confiere a la obligación política el carácter de «posibilidad sin opción», porque faltar a él significa ruptura con la situación: un quedar al margen de la politicidad o, en todo caso, dar lugar a la instauración de una

(26) Cfr. mi *Filosofía del Derecho*, cap. «Derecho y Política», 3.ª edición, Bosch, Barcelona, 1972, págs. 480 y sigs.

(27) Vid. no obstante el profundo estudio de J. CONDE sobre el «deber de ser animal político» en su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, *El hombre, animal político*, Madrid, 1957 (recogido en *Escritos y fragmentos políticos*, II, págs. 21 y sigs.) y el comentario que le dediqué, recogido en el volumen citado *Humanismo, Estado y Derecho*, págs. 349 y sigs.

situación nueva. Pero quien, instalado en una situación de poder pretenda su continuación y mantenimiento, no tiene otra opción que la de ser leal en el sentido que he expuesto, o sea, en el despliegue de una lealtad que no vaya sólo pasiva o exigítivamente de abajo arriba, sino también —y esto de modo esencial— de arriba a abajo, en un siempre renovado esfuerzo de creación de razones para una libre adhesión y lealtad.

Ya indiqué que en el Estado de Derecho, los elementos personales de la obligación política quedan más bien minimizados por razón de la impersonalización que le caracteriza, pues en él no son los hombres, sino las leyes las que imperan. Por consiguiente los recíprocos deberes de lealtad representan, ante todo, su vertiente y dimensión estrictamente jurídica, ya en la forma del deber general de obediencia a las leyes, ya en la de los deberes «constitucionales» de los gobernantes o de la Magistratura suprema del Estado, etc. Pero esto, sin embargo, no expresa la realidad total de la situación ni con aludir a eso se agota el problematismo de la obligación y de la lealtad políticas, que tiene connotaciones específicas y singulares.

Puede decirse que en el Estado moderno la lealtad política tiene como características dominantes —pero en modo alguno exclusivas—:

- a) El ser una lealtad fundamentalmente *impersonalizada*, en el sentido de que es menos la lealtad a la persona de un «Soberano» que a un Estado como realidad objetiva encarnada en un aparato institucional y en un sistema normativo.
- b) El ser una lealtad *compartida* con otras lealtades, en virtud del pluralismo inserto constitutivamente en la misma realidad política.
- c) El poseer también una dimensión de *personalización*, porque las instituciones encarnan en personas, o en la persona de un *princeps*, y están integradas por hombres que son también personas y con los que se mantienen relaciones que deben ser de lealtad.

La impersonalización de la lealtad no sólo afecta al término de la misma sino al propio sujeto: lo que importa para ser político, estadista, gobernante leal, es la práctica de los actos sociales correspondientes, con independencia, hasta cierto punto, de su raíz personal: si un antidemócrata de convicción acepta entrar como gobernante en el servicio de un régimen democrático, debe guardar lealmente sus reglas de juego, es decir, realizar los actos sociales (políticos) correspondientes, como si su convicción íntima fuese democrática. Y, bien entendido, no se trata con esto de «simular» nada, es decir, de ser hipócrita, sino al contrario, proclamando abiertamente que se procede así simplemente porque lo exige la lealtad política a la que uno se ha compro-

metido al entrar en el juego. Y otra cosa es, naturalmente, el problema de hasta dónde debe ser uno leal a sus más íntimas convicciones, lo cual es un problema puramente moral, pero ya no específicamente político.

Y así, como sujeto de lealtad política se perfila la figura del hombre en cuanto político, en el más «profesional» y específico sentido de esta palabra. En un sentido muy estricto, podría decirse que el «animal político» que es el hombre está exento, en cuanto tal, del deber de lealtad política. La obligación política le afecta, evidentemente, pero, ante todo, en la forma de deberes jurídicos que sobre él gravitan. En el *ancien régime* se hablaba de un amor al Rey como deber fundamental, y tenía sentido proclamar la obligación de ser «vasallo leal». Pero no lo tiene en el Estado racionalizado e impersonalizado de nuestros días. Es verdad, en cambio, que en este Estado es cada día mayor la participación política del hombre, de la mayor parte de los hombres y, por consiguiente, sus posibilidades de ser hombre «político» en sentido riguroso, se acentúan y con ello, sus deberes de lealtad frente a su partido o a los órganos de gestión política en los que participa.

Es, pues, el «político» el verdadero sujeto del deber de lealtad política, como es el político el único que, en relación con el Derecho, puede cometer actos de «arbitrariedad» (28), de lo que, en cambio, está excluido el sujeto de Derecho en general, cuyas infracciones jurídicas no son «arbitrariedades» porque éstas son aquellas formas de hecho antijurídico caracterizadas por un no atenerse a la forma del Derecho en la aplicación o en la creación de la norma, y esto sólo puede hacerlo quien tiene como una de sus misiones precisamente la del ser «custodio de la legalidad».

Conviene aclarar que el hombre que tiene ideas políticas y puede manifestarlas, por ejemplo participando en una elección democrática, tiene, evidentemente, el deber de ser leal a las mismas. Pero esto no es el específico deber de lealtad política, sino una forma del deber ético general de ser leal, es decir, coherente, consistente consigo mismo. Pero la lealtad política tiene una dimensión predominantemente «social» y, por tanto, se expresa en la publicidad, por medio de actos públicos cuya responsabilidad se arrostra y de los que, por tanto, se responde ante otros o ante otro que puede exigir una explicación y aplicar consecuencias. Ese otro puede ser, como expresión máxima de la impersonalización, la «opinión pública» (29), la cual constituye también el límite de la politicidad y ella misma, por ser su definidora, está

(28). Vid. sobre esto mi *Filosofía del Derecho*, cap. «La arbitrariedad», págs. 651 y sigs., y 661 y sigs.

(29) Sobre el tema de la opinión pública, vid., entre otros, el antiguo libro de BRYCE (trad. de *La España moderna*) y, más recientemente, E. MANHEIM (Ed. *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1935).

más allá de los deberes de lealtad política que impone una situación establecida. Pero los cambios en la opinión pública, cuando tienen carácter fundamental, cambian las situaciones y, por consiguiente, hacen mudar las lealtades. Sólo la opinión no ha faltado a ninguna lealtad, porque ella no es sujeto de la misma. Aunque, eso sí, su manifestación pueda ser la suma de muchas deslealtades políticas concretas y, sobre todo, de muchas «inconsistencias» éticas de personas que no han sabido ser leales a una convicción o que quizá carecen de cualquier convicción y se dejan arrastrar por el humor pasajero e irresponsable a tenor del atractivo ejercido por líderes y demagogos. Esto, naturalmente, es cuestión de educación política de las masas, pero constituye problema distinto del que estoy tratando.

Con todo, el factor «personal» no deja nunca de jugar en el tema de la lealtad política y no puede eliminarse de un estudio de la misma. Por de pronto, el hecho ya señalado del pluralismo pone al hombre político de manera continua ante la necesidad de adoptar decisiones, que son opciones en las que su lealtad política puede en todo momento ser puesta en cuestión.

Por otra parte, la impersonalización normativo-institucional no puede nunca ser excluyente de realidades personalizantes, porque también el que encarna la institución, el *princeps* (Rey, Presidente...) puede suscitar específicos problemas de lealtad si, en alguna ocasión, aquél ha adoptado decisiones políticas, o se ha conformado con las adoptadas por otros, que de algún modo afectan a la continuidad del propio sistema cuyo mantenimiento constituía su fundamental obligación. Así, por ejemplo, plantearon la cuestión algunos de los que fueron ministros bajo la Monarquía constitucional de Don Alfonso XIII cuando consideraron que éste había infringido sus deberes constitucionales al aceptar la Dictadura del general Primo de Rivera. Entre la lealtad debida al Monarca, al que habían servido, y la lealtad a sus convicciones políticas *en virtud de las que* habían prestado ese servicio, optaron por la última. En los que optaron por la lealtad al Monarca cabía, naturalmente, la interpretación de que éste no había faltado a ningún deber constitucional o bien la de que existen exigencias más radicales que las de atenerse a deberes jurídico-constitucionales en determinadas circunstancias de excepción; y, por supuesto, cabe también anteponer, ante todo, una lealtad personal, más que puramente política, a la persona a la que uno se considera obligado, en virtud de otro juramento de fidelidad, como el militar —y ese podría ser el caso, en la situación mencionada, del general Berenguer—.

En términos científicos, de pura racionalidad, no cabe decidir entre cuál de estas formas de lealtad hay que optar; eso es cuestión pura y estrictamente personal y, en definitiva, pues, una cuestión de ética. Podría decirse, acaso, que puesto que la lealtad es, como he indicado, consecuencia consigo mismo,

será más auténtica, más ella-misma, aquella lealtad en la que predomine en principio la fidelidad a aquello por lo que de modo primordial y radical se fue leal. Pero esto sólo puede decidirlo la propia persona, en cuya conducta cabe tanto la «honrada rectificación» como el resentimiento.

6. La «honrada rectificación», en efecto, es siempre posible y, por supuesto, legítima. Rectificar, en política, significa un cambio de lealtades, una retirada de la lealtad a quien o a lo que se fue leal. Se entiende que esta retirada de lealtad se refiere estrictamente a la lealtad política, no necesariamente a la lealtad personal. En la medida en que la lealtad política tiene también una dimensión personal y personalizadora será difícil en la práctica separar ambas lealtades y, de hecho, en un gran número de casos, una retirada de la lealtad política constituye una deslealtad personal. Pero no lo es necesariamente y, sobre todo, en esta cuestión se está más en el plano de la ética que en el de la política propiamente dicha. Y otra cosa es que sean precisamente razones éticas las que pongan a veces al político en trance de cambiar sus lealtades políticas, arrojando el reproche —justificado o no— de deslealtad personal.

Dos razones pueden ser teóricamente válidas para justificar una retirada de lealtad. En la una, prima la dimensión «personal»: cuando un sistema político está montado fundamentalmente sobre la lealtad personal a quien lo encarna; cuando la obligación política se disuelve, por tanto, en lealtad personal y la relación política es primariamente relación inter-personal, es obvio que un cierto modo de comportarse el titular del poder, sea en el plano ético o en el político, puede ser objeto de desestimación por parte de quien inmediatamente le sirve políticamente, ya porque éste considere que la inmoralidad o corrupción de aquél —que fácilmente se contagia a todo su entorno— imposibilite el mínimum de estimación necesaria para merecer una lealtad personal, ya porque piense que esa corrupción puede ser nefasta para el sistema, ya porque —aun en el caso de que no exista inmoralidad o corrupción— estime que una determinada dirección política seguida constituye un modo de faltar a la obligación política por parte del imperante, lo cual obliga, a quien quisiera permanecer fiel a aquélla, a desligarse del deber de lealtad hasta ese momento prestado.

En la otra razón, sin perjuicio de su raíz también eminentemente personal, pueden jugar motivaciones más objetivas. Puede haberse producido en el sujeto un «cambio de convicciones». Se trata, entonces, de la auténtica rectificación política. Quien la lleva a cabo ha tenido que efectuar una decisión altamente personal. En principio, este cambio no tiene que afectar a las lealtades personales anteriores. La «estimación personal» que es base de la lealtad, puede

subsistir; entre quienes han dejado de ser amigos políticos no tiene por qué desaparecer la amistad personal. Esto, sin embargo, no es fácil, evidentemente, en el caso de los políticos que han retirado, por un cambio de convicciones, su lealtad política a quien encarna un sistema personalista de poder. En cambio, es perfectamente normal o posible en un sistema más impersonalizado. El hecho de que quien ha servido como ministro por pertenecer a un partido, rompa un día con éste y funde un partido nuevo o se adscriba a otro de los existentes, no afecta constitutivamente en nada a la lealtad personal al Monarca constitucional ni a la amistad personal que puede mantener con éste. No será ese el caso, como es lógico, si el cambio es de «monárquico» a «republicano». En el sistema «personalista» también son posibles cambios en la convicción política compatibles con el mantenimiento de la lealtad personal: pero precisamente en cuanto que esos cambios no impliquen aún una retirada de la lealtad política a quien encarna el sistema. Pues el problema es que éste encarna también una convicción, y la impone, y por consiguiente, sólo se puede mantener una lealtad política habiendo cambiado de convicción en la medida que el cambio afecte más bien a lo accidental que a lo esencial, o si, afectando a éste, se renuncia a su realización, en cuyo caso se incurre en deslealtad consigo mismo.

El deber genérico de ser leal a los dictados de la conciencia y, por tanto, a las propias convicciones, incluso o precisamente cuando éstas cambian, está por encima de todo deber de lealtad política y hay que arrostrar, como he dicho, el reproche de deslealtad personal. Aquí, es verdad, suelen ser frecuentes las motivaciones «turbias». Alegar un cambio de convicciones puede ser una máscara para ocultar una ambición insatisfecha de poder. Pero precisamente esto suele darse más bien en los regímenes más impersonales, donde la consideración de las expectativas de la lucha electoral puede ser razón de cambios no siempre éticamente justificados. En cambio, lo contrario acontece en el caso de los regímenes personales, porque el riesgo político y existencial es mucho mayor para quien ha retirado su lealtad. Y aun cuando no se excluyan casos de mero resentimiento o de contemplar expectativas favorables a largo plazo, el riesgo asumido es grande y eso, en principio, es signo de autenticidad ética personal.

7. ¿Puede hablarse de lealtad política en el plano de las relaciones internacionales? Evidentemente sí, en cuanto que en ese nivel es posible hablar de obligaciones políticas (30). Y pienso que es en él donde este concepto de la obligación política se delinea con la mayor nitidez, porque su diferencia con

(30) Vid. mi estudio, *La obligación internacional*, Publicaciones del Seminario «Alvaro Pelayo», Santiago de Compostela, 1961.

las obligaciones o deberes jurídicos es mucho más clara que en el caso de la comunidad política organizada como Estado, sin que tampoco se confunda con los deberes éticos aun cuando, quizá más que en el caso anterior, se encuentre muy ligada con éstos. Existe una comunidad internacional jurídicamente organizada (si bien precariamente organizada), de la que dimanen obligaciones jurídicas específicamente determinadas y también deberes de recíproca lealtad que, obviamente, no tienen carácter «personal» porque ninguna persona encarna, real ni simbólicamente, el poder de la comunidad. La lealtad es debida, pues, sólo a la Comunidad y es en grado máximo, lealtad impersonalizada, pura lealtad política en cuanto a su objeto o término, si bien, como es lógico, su sujeto es personal, porque emana de hombres que actúan como políticos —y la política es en buena parte «impersonal»— pero a los que es exigible una actitud fundamental de lealtad.

Pero la realidad política internacional no acaba, ni comienza, con la pertenencia a la comunidad jurídicamente organizada de los pueblos, la ONU, si bien es un hecho su creciente y prácticamente total universalidad. Pero de siempre ha habido «alianzas», «federaciones», pactos de toda índole entre diversos pueblos, que en sentido aristotélico podrán ser considerados como formas de amistad (31) —y la amistad obliga a lealtad—. Y, sobre todo, para referirnos a nuestro tiempo, existen formas de integración internacional en las que se constituye o instituye un «núcleo de poder» que, naturalmente, es siempre de carácter relacional, pero unas veces se difunde «democráticamente» entre todos los participantes de la situación, mientras que otras está más o menos acentuadamente concentrado en un Estado que asume, por razón de su extensión geográfica, amplitud demográfica, poderío económico, industrial, militar, etc., una cierta función de jefatura o liderazgo que, normalmente, no se reviste de institucionalización jurídica precisa. Ejemplo de lo primero sería la Organización de los Estados Americanos, la Organización de los Estados Africanos, la Comunidad Económica Europea, etc. Ejemplo claro de lo segundo sería el «satelitismo» de los países comunistas o el liderazgo de los Estados Unidos sobre el «mundo libre». La raíz existencial de todas estas organizaciones es el pacto. El principio jusnaturalista *pacta sunt servanda*, juntamente con el de la *bona fides*, constituye su base ontológica, lo que permite su subsistencia. Ese principio obliga a leal cumplimiento de lo pactado, pero también —y esto es importante señalarlo— a lealtad en cuanto al contenido de lo que se pacta. Y esto, de modo especial, en aquellas uniones que, si bien cristalizan, como es irremediable, en pactos y tratados jurídicamente

(31) Cfr. L. LOMBARDI VALLAURI: *Amicitia; carità, diritto*, Giuffrè, Milán, 1969, página 40; L. LEGAZ: *El Derecho y el amor*, págs. 26, 28 y sigs.

vinculantes, el carácter «político» de la unión prevalece sobre los aspectos jurídicos (que son consecuencia de aquél), pues, por ejemplo, ningún documento jurídico declarará que la URSS o USA asumen, en efecto, una posición de liderazgo o «jefatura» sobre otros Estados, que serían su «séquito» aunque sólo pretenden pasar como «aliados». Y esto es lo que fundamentalmente tratarán de proclamar unos y otros, es decir, poner de relieve el carácter relacional de la situación. Pero esto no basta proclamarlo, sino practicarlo en una conducta políticamente leal. Sólo en la indiscutida lealtad política del líder, esto es, en la creación de continuas razones de asentimiento a su liderazgo está no sólo la justificación del mismo sino la condición de su pervivencia. Bastantes fuerzas se le opondrán, alimentadas muchas veces por liderazgos contrapuestos, para que trate de aumentarlas con las razones dimanadas del incumplimiento de su propia obligación política.

8. El régimen de Franco y, sobre todo, la actual situación de transición son una base apropiada para el estudio del tema de la lealtad política en todas sus dimensiones y particularmente en las tensiones entre lealtad política y lealtad personal. Algunas fuerzas políticas ya están señalando «deslealtades» en quienes, en cuanto políticos y gobernantes, estaban, a su juicio, obligados a mayor lealtad. Por mi parte, en este estudio no trato de valorar conductas concretas desde el punto de vista de esa lealtad, sino de presentar objetivamente el problema de la lealtad política tal como en realidad se planteaba en el régimen franquista y en el período transicional en que nos encontramos.

No se descubre nada nuevo afirmando que el régimen de Franco era, constitutivamente, un régimen personal, fundado sobre una legitimidad carismática y con un carácter fuertemente autoritario, sin perjuicio de su intento, progresivamente logrado, de autolimitarse en una institucionalización que se afirmó, y en buena parte lo era, como la de un «Estado de Derecho». Pero la cristalización institucional y objetiva de este Estado de Derecho —que por esencia es un Estado impersonalizado en el que rigen sólo las leyes— estuvo siempre inserta, como en el claustro materno, en un sistema que por esencia era «personal», es decir, en el que la situación de poder establecida lo era a base de lealtad personal. El sistema había nacido como un poder de caudillaje, personificado en el caudillo de una guerra victoriosa. Caudillo y séquito: tal era el esquema de la inicial relación política en el régimen de Franco (32). Ahora bien, este esquema implica un factor inicial de libre

(32) Recuérdese el clásico estudio de J. CONDE: *Espejo del caudillaje*, 1941, recogido en *Escritos y fragmentos políticos*, I. «La relación de caudillaje no implica obediencia a una norma impersonal y objetiva, sino de hombre a hombre, más concretamente, de español a español. Relación directa de servicio fundada en la lealtad y fidelidad al

aceptación. Una guerra civil significa que unos ciudadanos llevan a cabo una opción política que es contraria a la que adoptan otros ciudadanos. Esto, desde luego, es verdad respecto de los políticos; ya lo es menos, en términos absolutos, para el resto de las gentes. En gran parte, el hecho de quedar adscrito inicialmente a un sector u otro de la geografía nacional, por virtud de lo cual los ciudadanos se encontraron bajo el dominio de unas u otras autoridades, dependió de hechos generalmente ajenos a la decisión de los propios afectados. No se trata de negar, por supuesto, la realidad de base popular y de aceptación real y entusiasta del régimen triunfante —que sólo en virtud de esa aceptación pudo triunfar—, pero tampoco se puede ignorar que, de hecho, gran cantidad de ciudadanos carecieron de toda posibilidad de opción o de manifestarla con eficacia. En todo caso, los políticos que hicieron opción positiva por el régimen, lo hicieron libremente. Libremente ofrecieron lealtad; y ello no por su inserción en un sistema político con unas reglas de juego preestablecidas que, naturalmente, no existían, y tampoco, en la mayoría de los casos, por la adhesión a un sistema ideológico preexistente que en esa circunstancia pudiera ser implantado (lo que hubiera sido válido para algunos hombres del Tradicionalismo o de la Falange). Se trata, más bien, de una vinculación personal, de la lealtad ofrecida a una persona que había ganado una guerra, justificada ideológicamente como «Cruzada», en la que se había luchado por unos valores —la religión, la patria, la familia...— y en contra de unos disvalores —el comunismo, el separatismo...— y por la instauración de un Estado capaz de ofrecer seguridad y protección, como no lo había hecho el Estado de la primera mitad del año 1936. Esto es también lo que se impuso como ideología legitimadora de la adhesión, real o presunta, de las gentes. Así, pues, el Estado nacional se configuró como una red de lealtades personales del pueblo al Caudillo y del Caudillo al pueblo, lealtades que, como es lógico, acentuaban su dimensión personal en el caso de los políticos y gobernantes. Por eso, éstos no representaron, ya inicialmente, un bloque ideológico monolítico: falangistas y tradicionalistas, demócratas cristianos y viejos liberales, monárquicos y republicanos coincidieron en esa lealtad y ello explica que, como repetidamente ha sido señalado, los Gobiernos de Franco tuvieron siempre carácter de «coalición». Pero eso mismo determinó el surgir de una especie de «superideología», es decir, de una ideología más bien difusa, pero común a distintas fuerzas, basada ante todo en la lealtad personal al Caudillo y en la aceptación global y genérica de la situación, a la que dió expresión el

titular concreto del mando, fe en la legitimidad carismática de sus mandatos concretos... Caudillaje es mando de hombres libres que, por el vínculo de lealtad a una instancia personal suprema, se tornan lúcidos en el ejercicio de su libertad» (páginas 384-85).

«Movimiento», esa realidad política sociológicamente efectiva, pero de la que nunca se ha logrado eliminar una cierta ambigüedad.

Como ya indiqué, a pesar de la posterior autolimitación e institucionalización a que el régimen se sometió, su carácter «personalista» no desapareció jamás y en la clase política y en los gobernantes se afirmó siempre la lealtad personal al Caudillo como forma primaria de la lealtad política. El hecho de que desde los primeros momentos se produjesen algunas deserciones por razones de rigidez ideológica, como la de un sector del falangismo, o por «pluralidad de lealtades» como en el caso de algún ministro monárquico, prueba, por una parte, que el problema de la lealtad política no se agota en lealtad personal, pero —al mostrar su carácter excepcional— confirma la regla de que el régimen de Franco era, constitutivamente, un régimen en el que la lealtad política consistía en lealtad a su persona (33).

La ley de Principios fundamentales del Movimiento representa una de las formas de «objetivación» y, hasta cierto punto, de «impersonalización» del sistema, con su consiguiente repercusión en la esencia de la lealtad política. En la fórmula de juramento para los funcionarios y cargos públicos se mantenía expresamente la lealtad al Jefe del Estado y la «estricta fidelidad» a los principios fundamentales. Pero ambas cosas no son separables y, en cierto modo, aquélla, la lealtad al Jefe del Estado se realizaba a través de la estricta fidelidad a los principios y, a la inversa, la fidelidad a éstos era la forma de ser personalmente leal al Jefe del Estado. Esa fidelidad y esta lealtad era, pues, el contenido fundamental de la obligación política, la cual gravitaba sobre los «súbditos» en forma de deberes jurídicos cuya infracción acarrea sanciones. Para ellos, la aceptación o no —manifestada en actos de oposición activa— de los principios fundamentales, constituía la línea de demarcación que discriminaba entre los «súbditos leales» y los «excluidos» y «autoexcluidos» de la convivencia política. Y es verdad que Estado y Movimiento no han sido nunca formalmente confundidos y que un Estado que imponía obediencia a todos, no podía dejar de ofrecer protección y seguridad a todos, pues se afirmaba como un Estado de Derecho. En un Estado de Derecho imperan las leyes; pero entre las leyes de este concreto Estado de Derecho figuraban —por lo demás, como en las de cualquier otro— la exclusión del juego polí-

(33) Esta constitutiva unidad de lealtad personal y lealtad política y, por consiguiente, la también constitutiva dificultad de separarlas —la lealtad personal era también lealtad a las convicciones ideológico-políticas expresadas por el Caudillo— fue causa determinante de la agudización de algunos cambios de convicción y del acentuado carácter de «ruptura» que asumieron algunas retiradas de lealtad política, como en el caso de DIONISIO RIDRUEJO, en el que, naturalmente, queda a salvo su valor ético-personal.

tico de quienes no aceptasen sus reglas. Su peculiaridad estaba en la «estrechez» de estas reglas que, de antemano, tenían que contar con su no aceptación por parte de amplios sectores que serían leales a sus propias convicciones y hubieran querido poder expresar sus lealtades políticas al margen de la lealtad personal a quien encarnaba un sistema que los excluía.

Como en otras ocasiones he sostenido (34), la ley de Principios fundamentales representó, materialmente, un principio de desideologización, en el sentido de que se pierde mucha carga ideológica en los principios proclamados por relación a la ideologización total del período anterior. Su contenido es relativamente nimio y admite diversas «lecturas», susceptibles de justificar políticas sociales de signo muy distinto. Algunos principios más comprometidos, como el de la confesionalidad del Estado, pudieron, en principio, haberse relativizado en función de los cambios experimentados en la concepción de sí misma de la Iglesia y de sus relaciones con la comunidad política, después del Concilio Vaticano II. En realidad, como en los Mandamientos de la Ley de Dios, todos los principios podían reducirse a dos, el de lealtad al Caudillo y el de exclusión de los partidos políticos, pese a que en el famoso principio VIII, referente a los cauces de representación, no son expresamente mencionados, aun cuando ya previamente estaban tipificados como hecho delictivo en el Código penal. En virtud de esto, y por las consecuencias político-sociales de orden práctico que ello implicaba, resultó que la ley de Principios, a pesar de su «reblandecimiento» ideológico significó un «endurecimiento» desde el punto de vista político y, concretamente, desde el punto de vista de la lealtad política. Declarados aquéllos «permanentes e inalterables», dieron base a todas las posiciones inmovilistas, a pesar de que la posterior ley Orgánica del Estado abrió posibilidades que no fueron suficientemente aprovechadas, porque la lealtad al Caudillo se entendió desde entonces como lealtad a la interpretación que se presumía tenía el Caudillo de los principios que él mismo había impuesto como ley en virtud de las facultades excepcionales que mantenía como legislador. Si hubiese sido posible separar la fidelidad a los principios de la lealtad personal a quien los había promulgado, hubiese habido, teóricamente al menos, la posibilidad de interpretaciones abiertas y flexibles que, al modo inglés, habrían mantenido formalmente las instituciones pero adaptadas al cambio inexorable de los tiempos. Sin duda, esto habría sido una forma efectiva de cumplir la «obligación política» y de ser «leal al sistema»; pero en un nivel extremo de impersonalización que parecía excluido por la esencia del propio sistema. Con todo, el intento hubiera

(34) Vid. mi artículo «Ideología y principios fundamentales», en la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, 1971, núm. 175.

tenido pleno sentido y de hecho fue asumido por algunos, pero sin éxito. «Devorados por el tiempo», los intentos posteriores han perdido, cada vez más, posibilidad y sentido.

De ahí, el dramatismo intrínseco de la lealtad política en el actual período que, necesariamente, es de transición. Montado el sistema anterior sobre la lealtad personal, impersonalizada ésta en la fidelidad a unos «principios», pero re-personalizada a través del estricto atenerse a la interpretación, real o presunta, pero considerada y aceptada como auténtica, de esos principios, en los Gobiernos de la Corona que se han sucedido queda la obligada lealtad al sistema, por el juramento de fidelidad a los principios, y el resto ineliminable de lealtad personal por parte de quienes se la juraron al Caudillo. Desaparecido éste, queda, con la nostalgia, la lealtad a su memoria, al espíritu de su obra, tal como existe en sus convicciones manifestadas y supuestas, en la interpretación que dio, o se piensa que dio a su propia creación política. Desde este estado de espíritu, todo intento de iniciar caminos nuevos adaptados a la nueva situación puede ser condenado como desviacionismo y deslealtad. Sin embargo, los hombres del Gobierno tienen que enfrentarse con su obligación política actual y servirla lealmente. La obligación política, ya lo he indicado, consiste en mantener, creando continuamente razones de asentimiento, una situación de poder que tiene carácter relacional y que para ello ha de contar, con todas sus consecuencias, con la condición de ser *racionales y libres* de los «súbditos». Y lo grave es que la situación de poder ya no es, en absoluto, la misma, aunque normas jurídico-constitucionales la definan como una continuidad. Pero los supuestos sociológico-políticos han variado por completo y la obligación política, como también he dicho, no se agota en deberes jurídico-constitucionales. Y no se trata, por supuesto, de hacer caso omiso de éstos, en tanto estén vigentes; pero son reformables, pues el Derecho es forma de la vida social y tiene que reflejar la realidad social, y aun cuando no debe renunciar a encauzarla y dirigirla, no puede convertirse en una camisa de fuerza aplicada a un cuerpo que tiene su propio dinamismo. El *novum* de la situación está, y no puede dejar de estar, en que al desaparecer quien ha encarnado un régimen personal, hacen acto exigente de presencia quienes tuvieron razones personales para no integrarse en una relación política a base de lealtad personal, y por eso se autoexcluyeron tanto como fueron excluidos. Esta razón de exclusión desaparece al desaparecer la figura determinante de que pudiera haber esas exclusiones. Y desaparece tanto más cuanto que el propio sistema aspiró a una cierta impersonalización y autoinstitucionalización, afirmándose como Estado de Derecho, sobre todo de cara al futuro. Sino que esa institucionalización estaba aún demasiado marcada por el personalismo propio del sistema. Y, evidentemente, la volun-

tad humana tiene límites infranqueables. La fundación de un Estado, de un sistema político, no es como la de una fundación benéfico-docente. Esta se agota en una norma jurídica particular que impone ciertos deberes que inexorablemente hay que cumplir, que el ordenamiento jurídico general ampara y por eso normalmente se cumplen. Aún así, la realidad no deja de imponer sus exigencias, como en el caso de los premios o becas que se instituyen como anuales, pero que es preciso conceder sólo cada dos, tres o más años, para que la devaluación del dinero no los haga irrisorios. Pero en la fundación de un sistema político hay que contar con «los demás». El fundador puede invitar a todos a participar en él, pero a veces impone condiciones que no todos quieren aceptar. Por eso, la desaparición del fundador es motivo de que aparezcan los demás, con sus propios puntos de vista, y el Estado, evidentemente, es cosa de todos. Esto es lo inexorable de la nueva situación política en España. Es noble mantener la lealtad personal (35) y obligado atenerse a los deberes jurídico-constitucionales que gravitan sobre los gobernantes. Pero éstos no pueden tampoco perder de vista cuál es su obligación política y cuál es y hacia dónde debe dirigirse su lealtad política, la cual no puede estar ya sólo dominada por el elevado sentimiento de lealtad al recuerdo de quien encarnó un sistema que, por la naturaleza misma de las cosas, tenía que dejar paso a un sistema nuevo: nuevo, al menos, en el sentido de que, al darle configuración definitiva, las voces del pasado, cómo no, deben seguir oyéndose y contándose con ellas, pero en igualdad de oportunidades con las de los antes silenciosos y excluidos. Si en el juego final —en la competición «democrática»— son éstas las que vencen, habrá que aceptar el hecho. Pero, en todo caso, será bien que, al menos, permanezca institucionalizada una «lealtad a la causa» como la que noblemente han representado, respecto de la suya, varias veces vencida, los tradicionalistas. Esta «firmeza de convicciones», que es la forma personal de ser leal cuando falta la persona por virtud de las cuales se fue leal —y eso es lo que le confiere su valor ético— se da muchas veces con especial agudización cuando se sabe que aquéllas han perdido vigencia y posibilidades de actualización —aunque, al menos, siempre se mantenga una esperanza a largo plazo—. Esa actitud personal de lealtad no puede eximir de la lealtad política debida a un sistema, que encarna una nueva constelación de poder, que le permite jugar y con ello le concede expectativas; pero, del mismo modo, los impe-

(35) De la que no quiere eximirse el autor de estas líneas, que la tuvo por *devotio* personal y por juramento prestado.

rantes del nuevo sistema estarán obligados a guardar lealmente, ellos también, esas reglas de juego, creando continuas razones de asentimiento a la prestación de lealtades que pueden exigir.

LUIS LEGAZ LACAMBRA

R É S U M É

La loyauté est la persévérance dans l'estime ou dans le service envers quelque chose ou envers quelqu'un pour laquelle ou pour lequel s'est manifestée une adhésion traduite par un comportement cohérent et spirituellement significatif du point de vue d'une vie humaine. C'est donc en cela une condition qui permet que les communautés humaines se constituent en communautés de personnes et fonctionnent comme telles, car c'est une façon d'être et d'apparaître de la personne en tant que personne qui s'acquitte existentiellement de son devoir-être.

Le thème de la loyauté politique est en étroite connexion avec celui de l'«obligation politique». Nous pouvons affirmer que la loyauté politique est le contenu de l'obligation politique. Ce qui revient à dire que l'obligation politique implique la loyauté politique. L'obligation politique est fondamentalement l'obligation d'obéir aux lois, mais ce n'est pas ce qui la caractérise de façon spécifique, et il n'y a même pas lieu de référer cette obligation aux lois «politiques», car ceci est une obligation «juridique» et l'obligation politique ne s'achève pas avec les devoirs juridiques.

Le régime de Franco et surtout la situation actuelle de transition constituent une base propre à l'étude du thème de la loyauté politique dans toutes ses dimensions et particulièrement dans les tensions entre loyauté politique et loyauté personnelle. Dans cette étude l'auteur n'essaie pas de valorer des comportements concrets du point de vue de cette loyauté, mais de présenter objectivement le problème de la loyauté politique comme il se posait dans le régime franquiste et dans la période de transition dans laquelle nous nous trouvons.

S U M M A R Y

Loyalty is persistence in esteem for or service of something or someone to which or to whom adhesion has been expressed by means of conduct consistent with this and spiritually significant from the point of view of a human life. It is for this reason a condition that enables human communities

to set themselves up as communities of persons and function as such, since it is a way of being and offering oneself as a person who existentially fulfils his being in terms of what he "ought to be".

The matter of political loyalty is closely connected with that of "political obligation". One can say that political loyalty is the content of political obligation. That is to say, political obligation consists in political loyalty. Political obligation is, of course, obligation to obey the laws, but that is now what specifically characterizes it, and it is not even valid to apply this obligation to "political laws", because that is "legal" obligation and political obligation involves more than legal duties.

Franco's regime and, above all, the present transitional situation represent a suitable starting-point for the study of the subject of political loyalty in all its aspects and particularly with regard to tensions between political loyalty and personal loyalty. In this essay the author does not attempt to evaluate specific examples of conduct from the point of view of this loyalty, but objectively to present the problem of political loyalty as it arose in Franco's regime and as it exists in the period of transition which persists today.

