

cional, que con este libro inicia su Colección «Ritmo Universitario» en los amplios horizontes publicitarios cuyos proyectos han lanzado en un verdadero alarde de actividad científica e intelectual.

EMILIO SERRANO VILLAFANÉ.

SÁNCHEZ AGESTA, LUIS: *Principios de teoría política*. 3.<sup>a</sup> ed. revisada. Editora Nacional. Madrid, 1970. 540 págs.

La realidad política, como la realidad social en la que estamos inmersos, querámoslo o no, y de la que formamos parte y que configuramos con nuestro comportamiento en la convivencia con los demás, responde a uno de los instintos o tendencias «fuertes» del hombre: el instinto o tendencia natural de sociabilidad, del «animal social» o «animal político». Pero como toda la realidad, la realidad política tiene una estructura, sigue unos procesos de desarrollo para ordenación teórico-práctica de la conducta humana social. En otros términos, tiene una naturaleza y se propone unos fines, debiendo emplear para la consecución de éstos los medios ordenados. Todo esto nos dice de la importancia del estudio de una teoría—que es ciencia, filosofía, o ambas cosas a la vez—sobre los problemas políticos, «analizando qué es la realidad política, cómo se desenvuelven sus procesos y cuál debe ser el criterio para estimarla».

«¿Por qué estudiamos la realidad política? ¿Por curiosidad humana desinteresada? ¿Para conocer el mundo en que vivimos y actuar en él con seguridad? ¿Para intervenir con tino y eficacia en los procesos políticos? ¿Para discernir una forma de organización política que preferimos como más adecuada para la felicidad del hombre en la vida social? ¿Para conservar la buena salud de la sociedad organizada?»

Todos estos interrogantes con que el autor empieza la *introducción* al libro tienen una evidente vertiente práctica. No se trata de un saber por el saber, sino de un «saber para la vida» (como diríamos en términos socrático-ciceronianos). La teoría política «debe dar respuesta coherente a esas preguntas». Y así lo pretende y consigue ampliamente Sánchez Agesta en *Principios de teoría política* que presentamos, que es una nueva edición revisada de su *Manual de Derecho político*, cuyo subtítulo era ya «Teoría de la política y del Estado».

Tres cuestiones distintas, pero íntimamente conexionadas, forman el contenido de *Principios de teoría política*: 1) el estudio de la *constitución* de la comunidad política desde el punto de vista de su estructura (estática), cuál sea la naturaleza de la realidad política como realidad social; 2) cómo se desenvuelve el *proceso* político (dinámica), factores causas y sentido del proceso político; 3) cómo *debe ordenarse* la sociedad y su desenvolvimiento (crítica proyectiva), en orden a la realización de valores teniendo en cuenta que la realidad política es en sí misma una realidad de valor, y que la comunidad política es una unidad de orden que debe realizar el bien común.



La teoría política es entendida por el autor como «un saber que se define por su objeto: *el orden vinculante de la convivencia mediante la organización de un poder al servicio de un bien público o común*, orden que se constituye como *sedimento objetivo de la acción política*». Y explica: la teoría política, como saber de la actividad ordenadora de la sociedad, tiene por objeto la sociedad como un poder organizado, pero en cuanto la acción política lo ordena en el Derecho como orden de la sociedad establecido por la acción política. Es decir, que «se apoya en el conocimiento de la *sociedad*; estudia el orden que se establece en esa sociedad mediante el *Derecho*, como regulación imperativa de las situaciones de los diversos elementos de la sociedad y de la organización misma del poder, y que ha de comprender, por último, las motivaciones, las justificaciones, los fines, los objetivos y las valoraciones que como *ideas políticas* se proponen los hombres establecer, desenvolver o modificar ese orden en vista de un bien público o común».

En esta amplia definición descriptiva de la teoría política, dada con precisión por el autor, están comprendidos los grandes temas de su tratamiento, que necesariamente ha de ser científico, al estudiar empíricamente y ordenar los hechos, y filosófico-jurídico al suministrar los principios y llegar a las causas últimas de la sociedad y de la realidad política y a sus valoraciones teleológicas.

Estudia Sánchez Agesta, en una parte primera, la acción política y la organización de la convivencia, considerando la acción política como actividad libre y social polémica (que normalmente se resuelve en compromisos o se zanja en acuerdos o decisiones). Pero la acción política, como acción social libre y polémica, se proyecta como actividad que crea, desenvuelve y ejerce poder en una comunidad, porque la organización del poder acompaña siempre a todas las formas históricas de convivencia humana como principio externo de orden y de paz y, a su vez, como elemento configurador de la comunidad política. Y la actividad y organización política tienen como criterio y fin el bien común. Para garantizar ese principio externo de orden y de paz y procurar el bien común surge el Estado, que ha de realizar en el Derecho y por el Derecho un orden justo, porque la vida política es fundamentalmente vida ordenada y el Derecho un orden—forma y norma—de la vida social, que previene, limita el abuso de poder, elimina la arbitrariedad en las decisiones y define con certeza el ámbito de la libertad y del ejercicio de los derechos.

*Estructura social y organización política*, con ocho capítulos, ocupan la parte segunda del libro, en los que el autor empieza distinguiendo entre *estructura social* como «sistema equilibrado y dinámico de situaciones y pautas de conducta, que están en relación recíproca entre los hombres que participan de una comunidad y los grupos que constituyen» y *organización política* como un «sistema independiente y conexo que establece un orden vinculante de la convivencia, que se objetiva en la medida en que es definido y garantizado por una agencia de poder público para hacer posible la universalidad de los fines de la vida humana».

El Estado es una estructura social organizada. Como *estructura social* considera el autor todos aquellos elementos comprendidos en la órbita del orden del Estado, en los que éste se apoya y que, sin ser elementos de



su organización, influyen sobre él y tienden a realizar un orden espontáneo latente. Como *organización política* (y contenido de la Constitución) estudia, por el contrario, las instituciones formalizadas jurídicamente que la integran.

Pero como estructura social y organización política o constitucional están en la realidad histórica indisolublemente vinculadas, y estudiarlas como ciencias diversas «tendría siempre algo de artificioso y limitado». Por eso Sánchez Agesta, aunque distingue esos contenidos diversos (que requieren también métodos distintos) los considera en esa íntima vinculación en que se nos presenta en la realidad política. Y la razón de esa doble consideración es que «constituyen los elementos que más específicamente establecen la relación entre el sistema de la estructura social y el sistema de la organización política».

Hecha esta salvedad y afirmada esa unidad en la realidad social, pero distinguidos, sin separarlos, esos contenidos, cabe ya—y así lo hace el autor—un análisis científico, por un lado, de los diversos elementos (económicos, jurídicos, culturales, religiosos, etc.) que integran la realidad social, y, por otro, de la Constitución como «orden fundamental que define esa unidad de convivencia política con un valor jurídico» y la teoría de la Constitución y su contenido, y, por último, el estudio de los órdenes constitucionales concretos (organización de un régimen político, fundamentos y articulación del poder, fines, etc.).

Empieza Sánchez Agesta, y no podía—en un rigor filosófico-jurídico—menos de hacerlo, por estudiar los elementos personales (no de un Estado determinado—éste se constituye después como una organización y una unidad de orden, fruto de la actividad ordenadora de la política—): el hombre y los grupos sociales. Parte de la distinción maritainiana y personalista entre el individuo como persona (y su sociabilidad e incorporación a la vida social) con un destino trascendente, y por muy vinculado que aparezca a un medio social hay siempre actitudes y sentidos de su vida que revelen esa insobornable individualidad. Por otra parte, los grupos sociales en que están inmersos superan la vida de los meros individuos y determinan su ser y obrar. Jugamos en la vida social este doble y necesario papel: Somos un *todo* y, al mismo tiempo, *parte* en un orden que los trasciende. En la, cada día más compleja trama de grupos a los que nos llevan las crecientes formas de socialización, el Estado, como forma de comunidad política de nuestro tiempo, significa una unidad de orden en que se regula el proceso de interacción recíproca entre individuos y grupos y se encauza hacia un bien público común, circunscribiendo así una órbita de convivencia ordenada en el medio social. Orden, Derecho, política y poder aparecen así en su inescindible vinculación.

Estudia seguidamente el autor los grupos sociales desde la familia, el grupo urbano y la organización profesional hasta los partidos políticos, los grupos de presión y la opinión pública y representación política.

Pero la actividad política está encaminada a constituir, desenvolver, modificar, defender o destruir un *orden* en un grupo social, y este orden se expresa en un *Derecho fundamental* que *organiza* una unidad de vida política y formaliza jurídicamente una organización de poder y un orden social. Este Derecho fundamental de organización es precisamente—dice



el autor—el contenido de la Constitución. En la Constitución, cualquiera que sean sus doctrinas sobre un concepto (formal, material, normativo, decisionista) u orden concreto, aparecen como carácter común las fuerzas de que deriva (equilibrio de un poder social, voluntad creadora del orden, instituciones) y las funciones que cumple (unidad, organización, limitación, garantía, plan del orden). La Constitución es, ante todo, Derecho; es Derecho fundamental de organización que define un régimen político. Sus funciones son: definir (explícita e implícitamente) los principios en que se asienta la unidad espiritual y política de una comunidad y señala los límites de lo lícito y de lo ilícito; institucionaliza y legitima como poderes políticos los poderes sociales incorporados a la participación del poder político y regula la participación de los restantes poderes absorbiéndolos en la organización de un *poder político* preeminente y estable, y define la *unidad* del orden como una unidad de paz y de acción, distribuyendo y coordinando las esferas de poder, de influencia y de acción en una comunidad política (pág. 300). La Constitución es así «uno de los instrumentos más importantes de coherencia entre la estructura social y la organización política».

Constitución y Derecho no quiere, por ello, decir que se confundan. Si la Constitución es, ante todo, Derecho, no quiere decir que sea exclusivamente Derecho, porque si la actividad política está encaminada a constituir, desenvolver, modificar, defender o destruir un orden, este orden que integra la Constitución puede no estar exhaustamente expresado por el Derecho.

Estudia seguidamente el autor las fuentes del Derecho constitucional y el carácter fundamental de la Constitución como «expresión de los valores de un orden» y «base del ordenamiento jurídico». La organización es el contenido de la Constitución. Pero no hay organización sin poder que personifique la organización.

La fundamentación del poder político, las formas de gobierno, la organización del poder y sus funciones, la soberanía como principio de unidad de poder y como poder ilimitado, las formas de Estado, la estructura del orden constitucional como orden de libertad y de realización y garantía de las libertades concretas, son otros tantos epígrafes y capítulos de la parte cuarta del libro, cuyos solos enunciados dicen todo sobre su importancia; terminando con un extenso capítulo final sobre los regímenes políticos (liberal, totalitario, dictadura de clase, régimen administrativo de servicio, régimen pluralista o de ordenación profesional), sus respectivas estructuras y realizaciones históricas.

Los tres géneros de cuestiones, *constitución*, *proceso* y *ordenación* de la comunidad, a los que una buena teoría política debe dar respuestas coherentes, encuentran en este documentado libro del profesor Sánchez Agesta cumplida realización en una exposición brillante y sencilla (perfectamente asequible a sus alumnos) y de gran solvencia científica para los estudiosos de la teoría política.

EMILIO SERRANO VILLAFañÉ.



SAUVY, Alfred: *La opinión pública*. Oikos-Tau. Colección «Qué sé», número 15. Traducción española de R. Mazo. Barcelona, 1970. 127 págs.

El libro del profesor Sauvy *L'opinion publique*, en su original francés de la colección «¿Que sais-je?», es todo él un agudo y documentado estudio socio-político de la opinión pública dividido en doce capítulos, en los que empieza por exponer un concepto revisado y depurado de algunos «errores» de lo que es la opinión pública.

La expresión «opinión pública»—dice el autor, profesor del Colegio de Francia—evoca con facilidad la noción de democracia y liberalismo, identificándola algunos con el régimen de democracia occidental por contraposición al gobierno autónomo o totalitario. No cabe duda que la opinión pública es un árbitro, una conciencia, un tribunal temible, aunque esté desprovisto de todo poder jurídico. La opinión pública es «el fuero interno de una nación», es una «fuerza anónima» a menudo una fuerza política, no prevista por ninguna constitución.

La opinión pública, esa «fuerza misteriosa», debe tener un punto de apoyo, es decir, una resistencia, una cierta oposición; es necesario para que se pueda hablar verdaderamente de opinión pública que «exista una resistencia eficaz o, al menos, posible». Y esta resistencia, esta oposición, son, a menudo, «el Gobierno, el Parlamento o las autoridades quienes la constituyen; al menos se trata de vencer su inercia, estimular su energía, solicitada por todas partes». Pero no se trata—advierde el autor—de un sufragio popular, porque «la opinión pública no es necesariamente el resultado de opiniones individuales, ni siquiera de la mayoría de ellas, en relación a un tema determinado».

Distingue Sauvy cuatro formas de opinión: la expresada claramente, a veces anunciada con estruendo; la opinión oral—a veces rumor—: el sufragio universal, referéndum o encuesta de opinión sin obligación, y el referéndum o la encuesta con voto obligatorio. La opinión pública corresponde a las dos primeras y está, por ello, muy lejos del sufragio popular. A veces, algunos grupos más o menos restringidos o simples individuos que disponen de medios de expresión poderosos—prensa, radio, etc.—constituyen la opinión pública si estas voces son relativamente coherentes.

Distingue también el autor entre «opinión permanente» y «corriente de opinión». Las primeras son actitudes clásicas, tales como la oposición al sistema de contribuciones fiscales o a la burocracia. Son tan conocidas que «investigarlas no tiene la menor utilidad». Pero las *corrientes de opinión* son, a veces, de tal importancia que los hombres que participan activamente en la vida pública deben ser advertidos rápidamente de ellas, si no para seguirlas ciegamente, al menos para estar prevenidos o incluso preparados contra ellas. «Querer gobernar a los hombres sin tener en cuenta su opinión daría, incluso a un hombre seguro de estar en posesión de la razón, el sentimiento de estar equivocado». Sabio consejo de prudencia política éste del profesor francés.

La «opinión pública» o simplemente la «opinión» se entiende en un sentido nacional, y cuando los puntos de vista están divididos se puede hablar de opiniones parciales, de partido, de clases, de región, etc. Pero



existe también, en ciertas circunstancias, una *opinión pública mundial* que, como la nacional, ha de ser coherente y disponer de un punto de apoyo. Cada día somos testigos de nuevos campos de «opinión mundial» ante hechos rápidamente difundidos y fomentados por los medios de comunicación (opinión mundial anticolonialista, antirracista, antibelicista, etcétera).

Hace el autor un fino análisis de *los sentimientos y la razón*—que es el contenido del capítulo II del libro—que es un estudio de psicología colectiva, en el que el profesor Sauvy va exponiendo cómo las opiniones y actitudes de los individuos no se identifican ni con la opinión ni con la actitud del conjunto de estos individuos reunidos. También la opinión pública abierta y declarada puede diferenciarse de la opinión profunda, que sólo es descubierta por métodos de investigaciones especiales. El «motor sentimental», el «humor y las canciones» y otros factores psicosociales juegan no pequeño papel en la opinión pública. ¿Será por ello la opinión pública «la gran irrazonable, la loca del lugar, la apasionada que, considerada siempre como sospechosa, se verá enfrentada a fríos y doctos pensadores»? De ninguna manera—dice—, sino que «en muchos casos sus movimientos se orientan en el sentido de una justicia, de una humanidad, que los grupos dominantes, los gobernantes, parecen olvidar».

Interesante es la «formación de la opinión» mediante «informaciones y noticias» que, con frecuencia, aparecen deformadas por desviaciones sentimentales o pasionales o por los intereses de quienes «forman» una opinión al servicio de sus fines (grupos, partidos, particulares), haciendo jugar las cifras y las estadísticas, paradójicamente tan inseguras. ¿Y cómo conocer la opinión? Si se trata de la que el autor llama opinión «claramente expresada», ésta se da a conocer a veces «con estruendo». Para conocer la opinión profunda de los individuos se emplean las «encuestas de opinión», que suelen versar sobre problemas generales (a menudo políticos) o sobre aspectos políticos particulares (problema de la vivienda, enseñanza, sanidad, salarios, previsión) y hasta sobre el consumo de tabaco y otros de menor entidad.

Referidas principalmente a Francia, estudia el autor «las grandes corrientes de opinión entre las dos guerras» y «las grandes corrientes de opinión en Francia desde 1939». Los problemas de la guerra, armisticio y ocupación; racionamiento y dirigismo; las guerras coloniales (de Indochina y después Argelia); natalidad, juventud; inflación y estabilización económica; integración en grandes alianzas, etc., han sido otros tantos importantes problemas que han creado esas «grandes corrientes de opinión».

Y lo mismo ha sucedido en todo el mundo. «Las grandes corrientes de opinión en el mundo después de la Segunda Guerra Mundial» son, naturalmente, menos generalizadas y menos acentuadas que en el contexto de una nación. Y no es sólo cuestión de dimensión, sino de homogeneidad. Por eso las corrientes mundiales de opinión «afectan solamente a aquellas fracciones que en diversos países observan tendencias análogas o tienen una ideología común». Señala el autor la destalinización que, tras la celebración del XX Congreso del Partido Comunista en 1956,