

# LAUREANO LÓPEZ RODÓ: FUNDAMENTOS IDEOLÓGICOS (1940-1945)

Antonio Cañellas Mas  
Universidad de Alcalá de Henares

## Introducción

El presente estudio tiene el objetivo de analizar los primeros resortes ideológicos que habrían de marcar el pensamiento político de Laureano López Rodó. Por esa razón, debemos presentar el contexto de una época, enmarcada en la postguerra española, en la que vendría a desarrollarse la formación intelectual del biografiado. De esta forma, la exposición de las teorías del Derecho Administrativo constituirán la piedra angular para una correcta comprensión en la estructuración de su mentalidad jurídico-política que, a posteriori, vendría a promover con su entrada en la política activa como Secretario General Técnico de la Presidencia en 1956.

Así las cosas, a la concepción jurídica del catalán se sumará la influencia no ya únicamente del campo nacional, sino también del ámbito extranjero con la incorporación de las novedades administrativas de aquellos países que, como Portugal, partían de una consideración autoritaria del sistema político-administrativo, parejo a las propias características españolas.

Todo ello sin olvidar la trascendencia de las teorías técnicas y del propio Magisterio Pontificio en la definición del organigrama político cristiano, que habrían de suscitar en un personaje con arraigadas convicciones católicas y tecnicistas una notable influencia en su trayectoria personal.

## Los cimientos ideológicos del Derecho: la acción administrativa

Finalizada la guerra civil se reabrieron los estudios universitarios en Barcelona a los que se incorporó López Rodó, iniciando la carrera de Derecho en octubre de 1939. Entre el profesorado que más influyó en la formación de Laureano López sobresalen dos catedráticos, por un lado Joaquín Dualde, catedrático de Derecho Civil y José María Pi i Suñer, de Derecho Administrativo. Tanto uno como otro habían ejercido cargos de responsabilidad en la Administración desde una perspectiva política claramente conservadora, lo cual fomentaría el arraigo de esos ideales en el joven Laureano, ya de por sí asumidos por la propia trayectoria familiar y por el contexto social de la época.

Así pues, Joaquín Dualde, militante del Partido Liberal Demócrata, había sido Ministro de Instrucción Pública durante la Segunda República, formando parte del gobierno de coalición conservadora del 29 de diciembre de 1934, integrado, mayoritariamente, por la CEDA y los radicales, sustituyendo en el cargo al cedista Filiberto Villalobos González.

Por su parte, José María Pi i Suñer<sup>1</sup>, había sido Secretario General del Ayuntamiento de Barcelona pese a su ideario conservador, manteniéndose en el puesto durante los primeros meses de la guerra, hecho que le facilitó el dispensar ayuda a muchos barceloneses que, por sus ideas o condición social, corrían peligro en plena euforia revolucionaria. El paso a Francia de muchas personas amenazadas fue la tónica a seguir por José María Pi i Suñer, que sería conocido, entre sus amigos, por el apelativo de *Pimpinela Escarlata*. Finalmente, él también pasaría al país vecino para poder incorporarse como tantos otros a la zona nacional<sup>2</sup>.

Al terminar la Licenciatura en 1942, López Rodó se trasladó a Madrid para cursar los estudios de doctorado, puesto que el grado de doctor sólo lo confería, entonces, la llamada Universidad Central. En este período fue el catedrático y patriarca del Derecho Administrativo, José Gascón Marín, representante de la moderna escuela administrativista en España, quien más influyó en su formación profesional. Éste tenía un gran conocimiento práctico sobre el funcionamiento de la Administración al haber desempeñado varios cargos como el de Director General, Subsecretario y Ministro de Instrucción Pública en 1931. De hecho, su teoría jurídica sobre la estructura del organigrama estatal desarrollado en la publicación de su *Tratado de Derecho Administrativo* a comienzos de los años cuarenta, encuentra cierta continuidad respecto a la escuela administrativista decimonónica por lo que se refiere al reforzamiento del Poder ejecutivo como sujeto administrativo de actividades múltiples. Esa premisa habría de favorecer el auge de teorías jurídicas tendentes a construir un poder fuerte, con arreglo a una verdadera Administración encargada de gobernar con eficacia en todos los ámbitos. Por todo ello, autores del moderantismo político, forjadores del Derecho Administrativo en España, como Manuel Colmeiro<sup>3</sup> entenderán la centralización administrativa como la concentración en el Poder ejecutivo de cuantas fuerzas sean necesarias para dirigir los intereses comunes de manera uniforme. Se impone, por tanto, la idea de que sólo una Administración centralizada en torno a los órganos superiores de gobierno

---

<sup>1</sup> Era primo del alcalde de la Ciudad Condal, Carlos Pi i Suñer, ideólogo socialista y militante de ERC, que desarrollaría su cargo durante la República y la guerra.

<sup>2</sup> “Uno de los signos de la situación [guerra civil] era su multiplicidad indiscriminada. Caer o salvarse dependía con frecuencia de un hecho imprevisto o del capricho de la suerte. Y el peligro no dejaba también de acecharnos. Uno de los amenazados fue mi primo Josep Maria, quien tal vez por tanta gente como consiguió hacer salir, vivió aquellos meses en un riesgo constante.” Carles PI SUNYER, *La República y la guerra. Memorias de un político catalán*, México, Oasis, 1975, p. 398.

<sup>3</sup> La figura de Colmeiro y su obra *Derecho administrativo español* de 1850 tendrá no poca trascendencia en el devenir administrativista de López Rodó, tanto por los análisis histórico-jurídicos como por las tesis conservadoras esgrimidas por esa rama del Derecho que, en todo caso, habrían de encontrar cabida en la doctrina administrativa de Gascón Marín, justificando la solidez del Ejecutivo mediante la centralización de amplias competencias. Esas teorías sentarían, pues, la base argumental del futuro organigrama de la Administración franquista, diseñada y aplicada en su mayor parte por el propio jurista catalán.

tendrá capacidad para intervenir como instancia decisoria en todos los asuntos. De ahí, la preeminencia centralizadora en la consecución de sus fines, favorecedores de la fortaleza y eficacia administrativa del Estado.

Todo ello representa en relación con Gascón Marín, no sólo una simple exposición del ordenamiento de las distintas administraciones, sino un análisis de los principios y de la legislación española que perfila, aunque de forma sucinta, un planteamiento de carácter técnico respecto a los hipotéticos casos de reforma administrativa al objeto de incrementar la eficacia y modernización del Estado.

Así, la relevante consideración de la figura del Jefe del Estado como piloto de la función ejecutiva y administrativa determinaría, para el caso de España, la necesidad de una cierta desconcentración de funciones que aligerasen el peso de la carga burocrática, apoyándose en los distintos Ministerios, entendidos como órganos de soberanía cuya misión se basaría en la coordinación armónica de la administración con la finalidad de alcanzar la unidad de acción<sup>4</sup>. En este proceso no sería ajeno la figura del Ministro sin cartera, cuya trascendencia residiría en su libre competencia, no sujeta a la concreción departamental, para tratar asuntos administrativos en el seno del Consejo ligado estrechamente a la Presidencia<sup>5</sup>. No obstante, la pluralidad de fines que debía atender la administración pública, llevaría consigo la variedad de departamentos ministeriales, exigida por la ley de división del trabajo. En este sentido, Gascón estima que no pueden citarse reglas para efectuar dicha división, dependiendo no sólo de razones puramente administrativas, sino esencialmente políticas a tenor del sistema o régimen de cada país<sup>6</sup>.

Asimismo, dentro de ese esquema coordinador y racional cabría la necesidad operativa intraministerial de designar colaboradores del Departamento con una reconocida preparación técnica, alejada de la antigua dinámica de politización de cargos, lo cual acentuaría la estabilidad y continuidad de la acción administrativa<sup>7</sup>.

Esa inclinación a favor de los equipos técnicos como eje del correcto funcionamiento de la administración habría de calar hondamente en la mentalidad jurídica de López Rodó que, en todo caso, vendría a aplicar a partir de 1956 tras su nombramiento como Secretario General Técnico de la Presidencia, cargo desde el que reorganizaría todo el entramado administrativo del Estado. En este sentido, puede determinarse que los

---

<sup>4</sup> José GASCÓN MARÍN, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Ed. Reus, 1942 (7 ed.), Tomo II, p. 29.

<sup>5</sup> Este sería el caso de Laureano López Rodó, que aprovecharía esta solución jurídica no sólo para formar parte del Ejecutivo, patrocinado por Carrero, sino haciéndolo desde su estrecha vinculación con la Presidencia.

<sup>6</sup> José GASCÓN MARÍN, *Tratado...*, p. 31.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 52.

conceptos teóricos asumidos por el jurista barcelonés en sus años de estudio encontrarían su manifestación práctica a lo largo de sus años de gestión política, siempre impregnada de aquel sentido técnico.

En cualquier caso, esa visión científica de la jurisprudencia arrancaba en López Rodó no tanto únicamente de su formación profesional, como también de la concepción teológica del trabajo manifestada por su condición de miembro del Opus Dei. La configuración de dicha mentalidad no es, por tanto, resultado de un solo factor, más bien de una multiplicidad de elementos que, al fin, convergen en una línea de pensamiento traducida en una actitud personal concreta que, lógicamente, acaba verificándose en su comportamiento y compromiso profesional. De ahí que sus trabajos y estudios expresen el carácter técnico a la vez que humanista del Derecho.

La publicación de su tesis doctoral en 1943 bajo el título de *El coadyuvante en lo contencioso administrativo* que, por otro lado, obtuvo el Premio Extraordinario, representa un análisis aparentemente frío motivado por el recurso técnico de la ciencia jurídica. Sin embargo, el planteamiento de una cuestión poco tratada por el Derecho de aquellos años, basado en el procedimiento en lo contencioso perfila su interés por regular la protección y observancia misma del Derecho como garantía de justicia para todos los particulares, configurando así una sólida base técnica de doctrina procesal<sup>8</sup> que asegurase las formas del recurso, desterrando las actitudes antijurídicas<sup>9</sup> con arreglo al respeto legal de todas las partes. Pese a la regulación procesal del recurso, el autor no desestima la importancia de la Administración, entendida no ya por encima de los conflictos de intereses, sino como parte del proceso, exenta de la jurisdicción ordinaria, capacitada para resolver judicialmente determinados litigios en su derecho a defender sus pretensiones frente al demandante. De hecho y siguiendo el Derecho positivo, el coadyuvante, esto es, la asistencia a la consecución de un fin; interviene en el proceso adhiriéndose a la causa de la Administración<sup>10</sup>.

No obstante, su preocupación por los derechos de la Administración se enmarcan en la necesidad de un tratamiento de igualdad, asegurado por el Derecho, entre ésta y el particular dentro de la respuesta a las normas

---

<sup>8</sup> “En las obras de Derecho administrativo suele hacerse una ligera referencia a la materia contenciosa y a su teoría general, pero muchas veces se omite el estudio del proceso contencioso administrativo, o se trata desde un punto de vista limitado al ordenamiento legal, por no juzgarlo digno de mayor atención, y por ello no se perfilan las figuras con la debida técnica procesal ni se resuelven las numerosas lagunas legales.” Laureano LÓPEZ RODÓ, *El coadyuvante en lo contencioso administrativo*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1943, p. 14.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 13, 21.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 220.

del ordenamiento jurídico del Estado<sup>11</sup>, lo cual manifiesta su interés por asegurar la permanencia del Estado de Derecho, evitando hipotéticas arbitrariedades de la Administración en perjuicio de los intereses particulares y viceversa. De ahí su aspiración por estructurar un entramado legal, exento de ambigüedades jurídicas, que regulase los derechos y deberes de las partes en el marco de un Estado burocrático moderno.

En este sentido, la recuperación del legado de Manuel Colmeiro, relevante administrativista decimonónico, por parte de los juristas de aquella especialización del Derecho durante los años cuarenta, manifiesta el interés por la vuelta a las investigaciones histórico-administrativas que Laureano López cultivaría de forma asidua a lo largo de su carrera profesional como aliciente para la continuidad fiel a la tradición histórica del Derecho español, promocionando las teorías administrativas decimonónicas. De todos modos, ese recurso a la Historia del Derecho venía a complementar su interés por los modelos y organigramas político-administrativos que pudieran adaptarse, dentro de la nueva técnica jurídica, a la realidad española de un régimen todavía pendiente de su institucionalización, con arreglo a la ley, entendida como el proceso más eficaz en la definición de la orientación política del Estado.

Se perfila, pues, una cierta evolución lineal marcada por los antiguos prohombres del Derecho Administrativo en España para quienes la función administrativa era la actividad encaminada a procurar la buena disposición de las instituciones del Estado, a fin de realizar eficazmente la gestión y prestación de los servicios exigidos para el cumplimiento de los fines del mismo<sup>12</sup>. En este contexto no debe sorprender su decidido interés por emancipar el Derecho Administrativo español de su dependencia respecto a las doctrinas extranjeras, reuniendo una auténtica sistematización de las disposiciones legales propias, así como de las decisiones de la jurisprudencia. Su coincidencia con la aportación portuguesa en este campo, esbozada por el profesor Caetano, radicaba en la oportuna asimilación jurídico-administrativa del entramado socio-político particular, forjado por la tradición histórica y cultural de cada nación. Asimismo y a pesar del deseo de liberar el Derecho Administrativo de las múltiples consideraciones políticas y económicas, orientándolo bajo la óptica estrictamente jurídica<sup>13</sup>, podría configurarse una aparente asepsia técnica que, en todo caso, y liberada del lastre ideológico, organizase desde los supuestos de la eficacia cualquier sistema o régimen político, justificando plenamente su acción

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 221.

<sup>12</sup> Adolfo POSADA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1923, (2 ed.), p. 110.

<sup>13</sup> Véase el prólogo de Marcelo CAETANO, *Tratado elemental de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, Galí, 1946.

jurídica. He aquí, pues, la estrecha coincidencia con los planteamientos esgrimidos por el Subsecretario de la Presidencia, Luis Carrero Blanco, en su informe de agosto de 1941 dirigido al Generalísimo. Si en su programa no faltaban alusiones al requerimiento de una minoría selecta, caracterizada por su profundo catolicismo y profesionalidad, en plena compenetración con el Caudillo<sup>14</sup>; tampoco carece de una demanda en la reforma del organigrama administrativo. Su preocupación por el correcto y eficaz funcionamiento de la administración radicaba en su empeño por perpetuar un régimen que, en todo caso, requería de una funcionalidad precisa como sostenimiento de su sistema político. La propuesta de Carrero definíase en función de la simplificación de los organismos, la coordinación de su acción y la clara definición de los conceptos de autoridad y responsabilidad<sup>15</sup>.

La posición de Carrero debía sustraerse no sólo de su íntima concepción organizativa del Estado, derivada de la dinámica funcional de aquellas minorías selectas; también enraizaría su mentalidad con arreglo a los estudios administrativos de esos técnicos en la materia en los que siempre apoyaría sus tesis, justificativas de su pensamiento político particular. Nótese aquí que el *Tratado de Derecho Administrativo* de Gascón Marín, obra fundamental del Derecho moderno en aquella especialización jurídica, pudo contribuir a la formación de una serie de ideas técnicas, ajenas a su formación profesional, estrictamente militar.

Así pues, la necesidad en la desconcentración de funciones, dentro de la más estricta coordinación de los órganos decisorios en el marco de la centralidad estatal, es una idea que se perfila en la obra general del catedrático Gascón Marín en su análisis sobre la Administración central en la que, por otra parte, se sustentaba la vida del nuevo Estado franquista como mejor modelo para su fin último:

Se habla de Administración central con referencia a las del Estado, como representando la unidad del Poder ejecutivo (administrativo) de éste sobre todas las diferencias de localidad, unidad que caracteriza dicha esfera.

El objeto de la Administración central no puede ser otro que atender a la realización de los fines del Estado. Hasta allí donde se extiende la acción de éste, hasta allí alcanzará la de la esfera de que se trata, cuya acción, en cuanto a intensidad, va siendo mayor cada día, y depende en mucho de las circunstancias de lugar y

---

<sup>14</sup> Luis CARRERO BLANCO, "Informe a su Excelencia el Jefe del Estado y Generalísimo de los Ejércitos Nacionales", Madrid, 24 agosto 1941, Fundación Nacional Francisco Franco, (Doc.?).

<sup>15</sup> "El camino para esto [reforma administrativa] parece ser: crear el órgano coordinador, que prácticamente no existe, estableciendo el Estado Mayor del Gobierno que no puede ser el Consejo de Ministros por su falta de continuidad en la acción y por la elevada jerarquía de sus componentes; subdividir las distintas actividades de Gobierno en departamentos que no se interfieran, abarcando dentro de cada uno de ellos todas aquellas que tengan relación y, por último, dentro de cada una de estas primeras agrupaciones, establecer las subdivisiones necesarias concretando la responsabilidad y autoridad de cada una." *Ibidem*, p. 17.

tiempo, existiendo conformidad en que los servicios que interesan al mantenimiento de la personalidad política del Estado (...) son los propios de la esfera central (...).

Tendrán que existir en la Administración central órganos que respondan a la existencia de un centro impulsor, de la idea de unidad<sup>16</sup>.

En todo caso, que la centralidad administrativa reforzase el poder político de sus órganos no significaba ningún impedimento para emprender una desconcentración de funciones, que no descentralización, manteniendo ajustados los centros de poder, con el fin de agilizar trámites y decisiones, perfeccionando el funcionamiento eficaz de la Administración mediante un mayor dinamismo técnico.

Esa tarea debía ser obra, según Carrero, de una acción gubernamental desarrollada por aquellas minorías católicas, de sana constitución moral y compenetración absoluta con las ideas fundamentales del nuevo Estado, llevando a cabo con unidad de criterio, la profunda reforma de la organización administrativa, con la consecuente coordinación entre todas las actividades ministeriales<sup>17</sup>. La postura autoritaria de Carrero, edificada sobre la trilogía de orden, unidad y aguantar, encontraba su pleno respaldo en las teorías modernas de la organización ministerial que concebían al Ministerio como órgano ejecutivo de soberanía. Su misión se fundamentaría en la integración, en cuyo centro residiría la acción ascendente como coordinación de la entera actividad del Estado, descendiendo así una corriente cuya finalidad sería ejecutar la acción coherente y armónica de los diferentes órganos mediante la unidad de acción<sup>18</sup>.

Ese mismo planteamiento teórico sería esbozado igualmente por el régimen portugués de manos de su fundador<sup>19</sup> y otros personajes destacados como el catedrático de Derecho administrativo, Doctor Marcelo Caetano, quien habría de publicar su *Tratado elemental de Derecho Administrativo*, traducido al castellano por su colega y amigo Laureano López Rodó, también catedrático en la Universidad de Santiago de Compostela desde 1945. De hecho, su amistad nació en el contexto de los estudios del jurista catalán quien en preparación de las oposiciones a cátedra, muchas de ellas vacantes como consecuencia de las depuraciones y exilios de la

---

<sup>16</sup> José GASCÓN MARÍN, *Tratado...*, pp. 20-21.

<sup>17</sup> Luis CARRERO BLANCO, "Informe a su Excelencia...", pp. 16-17.

<sup>18</sup> José GASCÓN MARÍN, *Tratado...*, p. 29.

<sup>19</sup> "Para estar intrínsecamente con el pueblo y ser defensores de su continua ascensión material y moral, no necesitamos creer que está en la masa el origen del poder; que del número deriva la justicia de la ley y que el gobierno puede ser obra de la multitud y no de una selección a la que incumba el deber de dirigir y de sacrificarse por la colectividad." Antonio de OLIVEIRA SALAZAR, *Habla Salazar: algunos extractos de sus discursos y notas oficiosas*, Lisboa, Ed. SPN, p. 24.

guerra, decidió adherirse a la Misión Cultural de la Facultad de Derecho de Madrid, que tenía como finalidad la visita a diversas universidades portuguesas al objeto de contribuir a una mayor formación de sus juristas. En ese sentido, López solicitó una beca de tres meses para trabajar en la Universidad de Coimbra a tenor de la magnífica biblioteca del Instituto Jurídico, una de las mejores de la Península pues las españolas no estaban al día al no haber recibido libros ni revistas desde 1936, a causa de la guerra<sup>20</sup>.

La estancia de López Rodó en Portugal y, concretamente, en Coimbra contribuiría no sólo a su formación profesional como jurista especializado en Derecho Administrativo, sino también a un mejor conocimiento sobre el entramado administrativo portugués y, por tanto, de la estructura política en que se fundamentaba el *Estado Novo*. Todo ello reforzaría su concepción legal del Estado, sometiendo a las leyes positivas la actividad de sus órganos en el ejercicio de la función administrativa con el reconocimiento y garantía de ciertos derechos individuales y sociales, consagrados por el Derecho positivo, como límite de su poder. Así, si bien es cierto que la construcción del Derecho Administrativo dependería en gran parte de las instituciones políticas de cada país, resultando una afinidad entre ambas materias, cabe apreciar un cierto grado de convergencia entre el sistema portugués y el español. Esto facilitaría la incorporación de algunos procedimientos jurídicos, no exentos de su debida carga ideológica, aplicables a la realidad política de España.

En este sentido, la concepción jurídica del Estado, ya planteada en los primeros escritos de López Rodó, encontrarían mayor respaldo doctrinal en el constitucionalismo luso, cuyas normas obligaban a los órganos del Estado a respetar límites en su acción<sup>21</sup>, defendiendo los derechos y libertades de la persona humana, así como de los entes sociales de la nación como factor indispensable para la edificación del Derecho Administrativo. La novedad del organigrama jurídico portugués residía en la combinación práctica de aquellos procedimientos doctrinales del campo liberal y corporativo considerados como positivos en el marco de un Poder ejecutivo fuerte, dotado de la más alta competencia política con capacidad de iniciativa legal, fiscalizando la acción administrativa. Por su parte, la representación popular se constituiría a través del sufragio inorgánico y corporativo, de cuyo fundamento social-natural emanaría la soberanía nacional<sup>22</sup> como reflejo de la condición

---

<sup>20</sup> Laureano LÓPEZ RODÓ, *Memorias*, p. 26.

<sup>21</sup> “Resulta necesario organizar los poderes públicos en forma de reducir al minimum el peligro de que los gobernantes puedan tomar decisiones arbitrarias, haciendo leyes contrarias al derecho, ordenando o permitiendo actos individuales contrarios a las leyes.” Francisco Ignacio PEREIRA DOS SANTOS, *Un Estado corporativo. La Constitución social y política portuguesa*, Madrid, Ed. Reus, 1945, p. 267.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 277-278.

individual y, a la vez, social del hombre. Evidentemente, se trataba de un sistema autoritario plenamente institucionalizado que reconocía un elenco de derechos y libertades debidamente regulados<sup>23</sup>. Esa mayor flexibilidad legal, contemplada por la propia constitución de 1933, conformaba el elemento diferenciador respecto a España que, en cualquier caso, estaba inmerso en un proceso de lenta e incompleta institucionalización que, bajo ningún concepto, aceptaba la doctrina política liberal, postergada a favor de la organización corporativa y tradicional del Estado. También adolecía el régimen español de un reconocimiento explícito de los derechos fundamentales, que no se regularon hasta la aprobación del Fuero de los Españoles en julio de 1945, con importantes reservas respecto al proyecto inicial, salvaguardando la competencia directora de un Poder ejecutivo autoritario.

Por otra parte, no puede desestimarse el recurso prioritario de las doctrinas y sistemas de la administración moderna postulado por la escuela administrativista portuguesa como adaptación y justificación de las nuevas corrientes de organización política. Así las cosas, la Administración tendería, en este planteamiento, a sustraerse a la fiscalización de las asambleas y de la opinión pública, erigiéndose en el más fuerte de los poderes, íntimamente ligado al poder gubernativo, cuyo correcto funcionamiento dependería de aquellos órganos inspectores de carácter técnico, lo cual conferiría un mayor grado de independencia a la misma, asegurando una creciente disciplina en los servicios<sup>24</sup>. Ello no supondría, de ninguna forma, concebir la política administrativa de modo estanco, debiendo inspirar al legislador las medidas a adoptar, orientándole en la renovación y progreso de la legislación en el marco de la interpretación legal histórico-evolutiva.

<sup>23</sup> “En efecto, todos los derechos necesitan de una cierta reglamentación. Ciertamente que el hombre no vive en sociedad para ser desposeído de sus derechos, sino para poderlos ejercer con más seguridad. La libertad es el factor primordial del progreso y del desenvolvimiento de los pueblos y el deber primordial del Estado es organizar la sociedad de modo que en la medida de lo posible, cada uno sea libre de orientar su vida como le convenga (...). Sin embargo, no se trata de una libertad absoluta, ilimitada, como la conciben los anarquistas, sino una libertad moderada y sometida a una cierta reglamentación que debe expresar los requerimientos de la nación y del bien común. Entre la libertad y la ley que la limita y la sanciona, hay una interdependencia tan estrecha que no existe libertad sin reglamentación.” *Ibidem*, p. 51.

<sup>24</sup> “Toda la vida administrativa debe estar dominada por dos principios fundamentales: la concentración y la continuidad, que exigen la estabilidad y la independencia del Gobierno. La concentración requiere la reunión de todos los elementos materiales de los que haya necesidad para resolver un problema determinado y también la sumisión a una dirección única de todos los elementos humanos que deben colaborar en este trabajo (...). Pero la concentración y la continuidad en la vida administrativa son imposibles, afirma Salazar, si el Poder ejecutivo no es estable e independiente.” *Ibidem*, pp. 186-187.

Sin embargo, nótese nuevamente el recurso a la eficacia técnica como pieza clave del engranaje administrativo, seguro del entramado organizativo legal, perpetuando la autoridad competencial del Ejecutivo<sup>25</sup> dentro del contexto de la correlación legal con el resto de organismos sociales y particulares de la nación en el diseño real del Estado jurídico<sup>26</sup>, logrando la correcta síntesis entre el interés individual y el general.

En todo caso, los procedimientos técnicos son entendidos como los cuadros que, en el fondo, sistematizan las ideas que les inspiran<sup>27</sup>, lo cual supone la necesidad de una cierta flexibilidad para que dichas ideas puedan progresar y desenvolverse.

Si a estas influencias de carácter profesional se añade que la Universidad de Coimbra fue el principal foco de formación de los universitarios católicos a través del Centro Académico de la Democracia Cristiana desde los comienzos del siglo XX, entre los que se encontraron el propio Oliveira Salazar, unido a la promoción ideológica del sistema portugués por parte de relevantes personalidades españolas de la derecha católica como José María Gil Robles<sup>28</sup>, no cabe duda del influjo que todo ello suscitaría en la mentalidad del jurista catalán.

De esta manera y al amparo de una esmerada formación como estudioso del Derecho basada en los principios jurídicos del mismo, unido a su pertenencia al Opus Dei, siendo partícipe, por tanto, de la concepción cristiana tradicional de la Pía Unión, unido a la propia mentalidad familiar ligada, por tradición de la clase burguesa, a postulados católico-conservadores; facilitaría una mayor reorientación de Laureano López respecto a su mentalidad falangista, eminentemente tradicionalista, ajena al sentido materialista y hegeliano del Estado en beneficio de una concepción política modelada sobre la organización social, lo cual implicaría el abandono de todo estatismo.

---

<sup>25</sup> “La gestión de un departamento ministerial supone una amplia preparación técnica. El Estado se enfrenta hoy con problemas tan complejos que el Gobierno no puede estar confiado a aficionados designados por los comités de los partidos. Los Ministros son los verdaderos jefes de la administración. Han de dirigir y realizar la unidad de puntos de vista indispensable a la buena marcha de los asuntos y controlar a sus subordinados. Esta dirección y este control requieren una competencia que no se improvisa.” *Ibidem*, p. 236.

<sup>26</sup> “Como soberano, el Estado se constituye y legisla, pero al administrar, el mismo Estado sólo tiene aquel poder que sus propias leyes le confieren, un poder que es autoridad pero no soberanía, aunque derive de ésta. Así la legalidad, o sumisión de la Administración a las leyes, es condición esencial para la existencia del Derecho administrativo.” Marcelo CAETANO, *Tratado...*, p. 51.

<sup>27</sup> “La verdadera administración tiene detrás de sí un concepto de Estado, de la finalidad social, del poder público y sus limitaciones, de la justicia, de la riqueza y de sus funciones en las sociedades humanas, es decir, una doctrina económica, política, e incluso si queréis, una filosofía. ¡Desdichados los gobiernos, mejor dicho, desgraciados los pueblos cuyos gobiernos no pueden definir los principios superiores a que responde su administración pública!” Antonio de OLIVEIRA SALAZAR, *El pensamiento de la Revolución Nacional*, Buenos Aires, Poblet, 1938, p. 83.

<sup>28</sup> Véase el prólogo de Gil Robles a la compilación de discursos de Salazar recogidos en *El pensamiento de la Revolución Nacional*, 1938.

Asimismo, también contribuirá a la construcción tradicional-conservadora de su pensamiento el fin de los fascismos tras el desenlace de la guerra mundial, así como el resurgimiento de la doctrina sociopolítica cristiana promovida por el Magisterio Pontificio de Pío XII. En este sentido, la exhortación del Papa a guardar la fidelidad al patrimonio de la civilización cristiana mediante una valiente defensa frente a las corrientes ateas y anticristianas suponía la creación de un recto ordenamiento jurídico en el ámbito político, social y económico<sup>29</sup>. Así pues, desde el punto de vista del organigrama sociopolítico el Papa Pacelli vino a definir el concepto de democracia como medio, que no fin, para preservar la dignidad y libertad de la familia humana, admitiendo distintas formas de democracia que, en todo caso, debían caracterizarse por su moderación, salvaguardando la doctrina católica acerca del origen y ejercicio del poder público. De cualquier forma, el Estado debía ser la unidad orgánica y organizadora de un verdadero pueblo, cuya libertad sería constituida por las personas conscientes de su propia responsabilidad<sup>30</sup>. Con ello se aclaraba, nuevamente, el concepto cristiano de libertad, opuesto al libre curso de los instintos y apetitos humanos, característicos de la deshumanización de las sociedades convertidas en masa amorfa, origen de toda manipulación externa y, por tanto, contraria a la verdadera democracia<sup>31</sup>. Por esa razón y con el fin de orientar rectamente a las sociedades se requeriría la necesidad de una autoridad responsable y eficaz, basada en una selección de hombres, espiritualmente eminentes y de firme carácter, considerados como representantes de todo el pueblo y no como mandatarios de una muchedumbre<sup>32</sup>:

Una selección de hombres de sólidas convicciones cristianas, de juicio justo y seguro, de sentido práctico y recto, consecuentes consigo mismos en todas las circunstancias; hombres de doctrina clara y sana, de

<sup>29</sup> Pío XII, "Oggi" (radiomensaje en el V aniversario del comienzo de la guerra, 1-IX-1944), en Fernando GUERRERO, *El Magisterio Pontificio contemporáneo (Tomo II)*, BAC, Madrid, 1997, p. 1045.

<sup>30</sup> "En un pueblo digno de este nombre, el ciudadano siente en sí mismo la conciencia de su personalidad, de sus deberes y de sus derechos, de su propia libertad unida al respeto de la libertad y de la dignidad de los demás. En un pueblo digno de este nombre, todas las desigualdades, derivadas no del capricho, sino de la naturaleza misma de las cosas (...) sin perjuicio, naturalmente, de la justicia y de la mutua caridad-, no son, en realidad, obstáculo alguno para que exista y predomine un auténtico espíritu de comunidad y de fraternidad." Pío XII, "Benignitas et humanitas", 1944, *Ibidem*, p. 1056.

<sup>31</sup> "La libertad, que es un deber moral de la persona, queda transformada en una pretensión tiránica de dar libre curso a los impulsos y a los apetitos humanos, con daño para los demás. La igualdad degenera en una nivelación mecánica, en una uniformidad monócroma; el sentimiento del honor verdadero, la actividad personal, el respeto a la tradición, la dignidad, en una palabra, todo aquello que da a la vida su valor, poco a poco se va hundiendo y desaparece." *Idem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 1058.

propósitos firmes y rectilíneos; hombres sobre todo capaces, en virtud de la autoridad que brota de su pura conciencia y se irradia ampliamente a su alrededor, de ser guías y jefes<sup>33</sup>.

Nótese aquí la relevante aportación de Pío XII en el sentido de la formación de minorías escogidas para la dirección de las tareas de gobierno, siguiendo con ello la línea de participación política ideada por León XIII<sup>34</sup> y que, en cualquier caso, habría de marcar la actuación de las distintas asociaciones católicas de seglares en cada contexto y circunstancia histórica. Esa dinámica, acogida en España por la Compañía de Jesús se traduciría en la fundación de la Acción Católica Nacional de Propagandistas, a la que seguirían otras organizaciones de carácter y finalidad distinta destinadas, como en el caso del Opus Dei, a ordenar todas las realidades temporales, también la política, con fidelidad al espíritu cristiano. De este modo, las minorías católicas directoras, revestidas de autoridad, podrían constituir la custodia del orden social con arreglo al escrupuloso respeto de la ley positiva, fundamento de apoyo de la persona humana, del Estado y del poder público, resultando así el criterio fundamental de toda sana forma de gobierno, por el cual habría de juzgarse el valor moral de toda ley particular<sup>35</sup>.

Así las cosas, la definición del orden político cristiano, opuesto al poder totalizador del Estado, ya manifestado en la encíclica inaugural del Pontificado de Pío XII publicada en 1939 bajo el título *Summi Pontificatus*, marcaría una renovada actitud por parte de aquellos que, como López Rodó, siempre mostraron sus tendencias tradicional-católicas dentro de la amalgama falangista y, más si cabe, en el seno del Movimiento Nacional. Se operaría, por tanto, en Laureano López una orientación ideológica que habría de estructurar su mentalidad, conforme al ideal autoritario forjado por la trayectoria de la nueva derecha sobre el papel transformador de la minoría dirigente que, en buena medida, se inspiraba en el propio Magisterio de la Iglesia respecto al orden sociopolítico.

En este transcurso ideológico no estarán exentos los ataques del falangismo universitario a los primeros miembros de la Obra, que en los años cuarenta irán ocupando varias cátedras en las distintas universidades españolas, lo cual contribuirá al alejamiento de López Rodó respecto a los postulados totalitaristas del Partido. Por todo ello, su estancia en el Portugal salazarista no hará más que confirmarle en sus planteamientos conservadores y tradicionales respecto a la definición y funcionalidad del Estado, que vendría a estructurar a partir de 1956.

---

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> “Los católicos tienen motivos justos para intervenir en la vida política de los pueblos (...) para hacer que las instituciones se pongan al servicio sincero y verdadero del bien común, procurando infundir en todas las venas del Estado, como savia y sangre vigorosa, la eficaz influencia de la religión católica.” León XIII, “Immortale Dei” (1885), *Ibidem*, p. 861.

<sup>35</sup> Pío XII, “Benignitas...”, *Ibidem*, p. 1058.