

## UN PROBLEMA DE LA TEORIA DEL PODER EN LA DOCTRINA ESPAÑOLA

Enfrentarse con una realidad que aparece en pugna con las convicciones fundamentales en que la vida se apoya, es una grave experiencia que causa en quienes la soportan muy opuestas reacciones. Unos tratan de oponerse a aquélla, y su actitud, aunque en general sea de escaso resultado porque la marcha de la Historia, empujada por designios providenciales, es al fin inexorable, tiene un noble aspecto dramático. Otros se dejan arrastrar por el caudal poderoso de los nuevos hechos, y por ser justamente arrastrados, su obrar pierde la grandeza humana de las acciones libres. Y en un tercer grupo se reúnen los que tratan de hacer valer sus creencias, sirviéndose de esa misma realidad que parecía incompatible con las mismas. Su virtud tiene un nombre cristiano: prudencia.

Cuando en 1576, Bodino da definitivamente carta de naturaleza en el pensamiento político a la idea de soberanía, como potestad absoluta, perpetua y libre, con la que va a actuar el Estado moderno en la gobernación de las sociedades humanas, se manifiestan aquellas tres posiciones que hemos señalado. Hay escritores políticos que entienden la acción del gobernante como un poder ligado a un orden, dependiente de una

norma de justicia objetiva, anterior y superior a los reinos, y, por consiguiente, rechazan esa libertad de la soberanía con que el Estado quiere mandar. Otros no piensan, en cambio, en la posibilidad de poner algún freno a esa ilimitada potestad del nuevo Estado, aparecido con el Renacimiento, y llegan a afirmar que es justo todo lo que el mando quiere y que no hay ningún orden superior que reduzca a medida su voluntad. Pero unos escritores españoles, cuyas obras se publican a lo largo del siglo XVII o en las inmediatas proximidades de esta centuria, echan sobre sus hombros la labor de construir el Estado de forma tal que sin hacerle renunciar, porque las circunstancias históricas no lo permitían, a su poder libre y soberano, el orden de la justicia, que es el de la paz, según se ha venido considerando desde San Agustín, sea el ámbito en el que precisamente se haga posible, sobre su pleno y recto sentido y se aplique esa soberanía del Estado moderno, al que ya no cabe ni oponerse ni desconocer. He aquí su problema y el que nos va a ocupar.

\* \* \*

En el titular del poder político, único sobre todo el mundo, que la Edad Media concibió, es decir, en el Emperador, concentró la doctrina de los juristas medievales más adheridos a esta idea la totalidad de las facultades cuyo ejercicio va implicado en la tarea de gobernar a los hombres en lo temporal. La *potestas*, según la imagen que de ella se formaron esos juristas, con todos los derechos que en ella van comprendidos, correspondía al que se consideraba señor del mundo entero. Y así surge la idea de la *plenitudo potestatis*,

que en principio sólo al Emperador pertenece. Esta plena potestad supone, por de pronto, una ilimitación, o, mejor, plenitud territorial, ya que se extiende a la Cristiandad toda y ésta es un concepto dinámico que por medio de la cristianización de infieles y paganos tiende a confundirse con el mundo, y supone también una plenitud jurídica que entraña cuanto es función de mando sobre tan amplio conjunto social.

Desde muy pronto, príncipes de distintas tierras usaron de derechos que sólo a la jurisdicción imperial atañían, y como primera fase de un reconocimiento forzoso de esta situación de hecho se aplicó la fórmula de una delegación tácita; pero esta solución no podía ser satisfactoria porque faltaban los mínimos supuestos de tal delegación. Con todo, la institución de los reyes y príncipes particulares, por mucho que contra ella clamara un Dante, era innegable y resultaba necesario determinar en el orden medieval qué poder era ese de los reyes y otros supremos magistrados; qué era, frente a la *plenitudo potestas*, frente al *imperium*, la *regalis potestas*, en la cual figuraban incluidos poderes que más tarde se habían de estimar integrantes del concepto de soberanía y que suponían la posesión de una plena e independiente autoridad en el gobierno del territorio. Aparte de éstos quedaron siempre los *iura reservata Imperii*. Significaban éstos o una posibilidad de ilimitación de las mismas facultades reales —por ejemplo, la de dar leyes—, o una instancia superior sobre los príncipes —como en ciertos casos jurisdiccionales—, o simples prerrogativas honoríficas.

Observemos que el Emperador añadía a su título universal, el particular de Rey de Alemania y de Italia.

Cuando los siete electores imperiales realizaban su designación, adquiría este título de Rey sin ninguna otra condición, y sólo el requisito de la coronación por el Papa le confería la dignidad imperial, por cuyo motivo su acuerdo con la Iglesia debía ser perfecto. Mas, en muchas ocasiones falló este supuesto, hasta en la mera manifestación externa de la coronación. Por otra parte, los derechos propiamente imperiales o reservados no tuvieron efectividad más que en el ámbito territorial a que se circunscribía su título de Rey, y de este modo los demás reyes fuéronse acostumbrando a ver a uno de ellos, que en cuanto tal no les era en nada superior, usar las prerrogativas imperiales. Cuando la conciencia de su poder sobre la base de una nueva época histórica con sus nuevas creencias les hizo sentir el orgullo de su potestad, fueron reivindicando los reyes para sí todas esas prerrogativas del Emperador. Y estos reyes acabaron por atribuirse el título de majestad, que antes sólo era propio del señor universal temporal. Este proceso explica que todavía hoy entre los derechos de las Coronas figuren una serie de facultades cuyo origen está en haberlas poseído el Emperador, cuya potestad fué el modelo de las potestades regias posteriores. De aquí que todo rey en su reino, no solamente para afirmar su libertad respecto al Imperio, sino para fijar la noción de su poder, se llamara *imperator in regno suo* y se atribuyera el *imperium*, porque sobre la base del poder imperial se formó históricamente su poder.

Cuando en la idea de *plenitudo potestatis* se suprimió la nota de ilimitación espacial y se secularizó, perdiendo el inmediato sentido religioso propio del concepto medieval de Imperio, surgió la idea de sobera-

nía para designar la totalidad de poder asumida por la cabeza gobernante de cada uno de los Estados particulares. Durante mucho tiempo después de que esta nueva situación fuera ya patente y tuviese evidente realidad, se siguieron usando los viejos términos latinos de *plenitudo potestatis* y de *imperium* con referencia a los reyes y príncipes parciales. Así sucederá hasta muy tarde en todos los que empleen el latín, porque la nueva palabra, surgida significativamente en el ámbito del Estado moderno, aparece, sin claros antecedentes etimológicos siquiera, en un idioma nacional, el francés, y no encuentra directa versión en una lengua universal como el latín.

Sin embargo, esta palabra responde tan plenamente a la nueva situación, que se impone rápidamente. En 1576 se publica la obra de Jeán Bodin, *Six livres de la Republique*, en la que se emplea por primera vez. Y poco después se ha hecho general. Es cierto que en la traducción española de la obra de Bodino, hecha por D. Gaspar de Añastro en 1590, no se usa en ninguna ocasión la palabra soberanía, sustituyéndola por la fórmula tradicional. Y es, en comparación, sorprendente y sintomático el caso inverso sucedido con la traducción española de la obra de Botero. En 1589 el italiano Botero, contrarreformista y antimachiavélico, escribe su tratado *Della Ragion di Stato*. En el original italiano no aparece ni una sola vez la nueva expresión y sí, en cambio, la de *sopranità* para designar el poder real, valiéndose de una de sus notas, la superioridad. Sin embargo, el traductor que la vierte al español en 1593, por encargo del Rey Felipe II, su cronista Antonio de Herrera, traduce siempre esa voz extranjera por la de "soberanía". A comienzos del

siglo XVII es ya universalmente aceptada, con muy rarisimas excepciones, tal como la del P. Juan de Torres. Algunos sienten una vacilación idiomática, como el P. Santa María, que en algún lugar escribe "soberanía", con lo que parece demostrarse la referencia que en las mentes de aquel tiempo hacía esta palabra a la de superioridad (1). Portocarrero, cuando en 1700 publica su *Teatro monárquico de España*, en sus páginas recoge varias definiciones de la ley y da la de Santo Tomás, vertida al español, y al llegar a la frase *qui curam communitatis habet*, traduce: "el que tiene la soberanía en la República", dando al pensamiento tomista un sentido histórico que le es por completo ajeno (2).

Pero esta idea de soberanía llevaba en sí una raíz voluntarista, forzosamente contraria al pensamiento de nuestros escritores. Y ahí está el gran problema que tratan de resolver y que constituye lo más importante de su labor. En ello radica toda su concepción del Estado. La gravedad de la cuestión les obliga a buscar un suelo firme en que apoyarse para hacerle frente. Las bases religiosas, metafísicas y antropológicas de que parten no les dejarán de proporcionar fuertes recursos teóricos. En rigor, está aquí todo el problema del Estado moderno, una de cuyas faltas fundamentales nuestros escritores perciben en fecha inmediata a su nacimiento, tal y como después había de ser reconocida.

(1) *Tratado de República y policía cristiana*, Valencia, 1619, fol. 207. Esta "soberanía" implica, por una parte, respecto a los vasallos, la eminencia que los reyes tienen sobre ellos, y, por otra, que "no sufre compañía con igualdad".

(2) *Theatro monarchico*, Madrid, 1700, pág. 163.

En resumen, la cuestión se plantea así: el Estado moderno, para remediar la disolución social que amenaza al introducirse el nuevo espíritu y relajarse los vínculos de la sociedad medieval, necesita un poder fuerte, absoluto —según la terminología de la época—, libre, no ligado a trabas de ninguna clase. A esta empresa se aplicaron Maquiavelo y Bodino. El primero libró al poder de la moral cristiana; el segundo, del derecho humano. Pero lo cierto es que, a su vez, con un poder así resulta, en cambio, amenazada la condición del hombre —detrás de esto está toda la antropología cristiana con su estimación de los valores humanos—. Era necesario, pues, dramática necesidad histórica, aceptar aquel poder fuerte, libre, absoluto, en una palabra, la soberanía, pero había que lograr mantenerlo armonizado en un orden superior que salvara la personalidad humana y la sociedad civil en sus fines propios.

El voluntarismo medieval había hecho depender el bien de la voluntad de Dios. Frente a un orden de cosas afirmado por sí mismo, que la inteligencia de Dios reconoce como el bien y que, por tanto, su voluntad quiere, el voluntarismo sostiene que la voluntad divina no está sujeta a ningún orden. Para el tomismo, cuando la inteligencia conoce que una cosa es un bien lo convierte en objeto de apetencia para la voluntad que lo ha de querer. Como Dios es “una operación intelectual de eficacia infinita”, conoce el bien completo, y lo que su voluntad quiere es el bien total. Para el voluntarismo, que se propaga a partir de Duns Scotto, no es ésta la verdadera relación entre las potencias divinas. Es posible que los autores que modernamente se han dedicado a probar que Scotto no va, en rigor,

contra la posición tradicional en esta materia sea cierta. Y hasta alguno ha querido ver tal conformidad entre tomismo y scotismo que ha sostenido que Scoto, al debatirse contra Santo Tomás, luchaba contra molinos de viento. Pero en esta cuestión erudita no nos corresponde entrar. A nosotros nos interesa cómo ha sido entendido y ha actuado el voluntarismo desde Scoto y cómo, relacionado con el nominalismo, pasó a Ockam, a Juan de Jandun y Marsilio de Padua, hasta dar en Bodino y Hobbes sus maduros frutos en el terreno de las ideas políticas.

Para esta concepción voluntarista, la libertad de la voluntad divina no está ligada a nada. Dios quiere una cosa como bien por puro decreto de su voluntad. Esta, pues, manda sobre la inteligencia. Quizás con algunas limitaciones al comienzo —tal como el mantenimiento de la vigencia del principio de contradicción— el voluntarismo sostiene la plena libertad de elección. El bien, por tanto, no es un orden dentro del cual se mueve la voluntad divina, sino, al contrario, esta voluntad manda sobre ese orden y puede determinar que sea bueno lo que quiera, sin más razón que haberlo querido así. “En este sentido la bondad de las cosas, su naturaleza y en especial los límites de la vida natural y sobrenatural, la ley moral, la constitución de la sociedad civil, dependen de la voluntad y no de la inteligencia de Dios” (3). Con estas palabras de Wulf sobre la tesis de Scoto queda clara la solución voluntarista en el aspecto que nos interesa, porque es lo que luego quedó y lo que influyó en el pensamiento político. Que Wulf añada nuevos mati-

(3) Wulf: *Histoire de la philosophie médiévale*, vol. 2.º, pág. 341.

ces en su afán de aproximar a Scotto al intelectualismo tradicional no es ya cuestión para nosotros. Sólo debemos recoger una posterior limitación que Duns Scotto viene a poner a la voluntad de Dios. Según él, Dios posee una *potentia absoluta*, en virtud de la cual hubiera podido crear un mundo distinto del creado y una *potentia ordinata*, con la que mantiene el orden de la Creación que libremente decidió realizar.

Pero fijémonos en cómo aquellos dos poderes de la voluntad divina se manifiestan en dos relevantes pensadores políticos. En Ockam es un tema central la distinción de ambos. Dios ejercita normalmente, frente al mundo, un poder normado. Es ésta la ley natural, como reflejo de la ley eterna, entendida voluntaristamente. Una vez que el mundo ha sido creado por Dios (positivamente, no necesariamente), va desarrollándose por sí mismo. Pero Dios no está ligado a este orden y como podría haber creado un mundo completamente distinto, puede en un momento dado, sin la acción de una causa, producir el efecto de ésta —por ejemplo, que el fuego dé frío y no calor—. Porque Dios posee una absoluta omnipotencia y sólo está ligado al principio de no contradicción; como ya dijimos, no puede querer y no querer al mismo tiempo. En la Creación ha sucedido como si Dios hubiera optado por una solución posible entre infinitas también posibles. El orden de la naturaleza, en consecuencia, es siempre hipotético. Sigue su regla mientras lo consiente Dios con su poder reglado; pero con su poder absoluto podrá cambiarla. Nuestro conocimiento de las cosas naturales puede hacerlo vano. La causalidad de la naturaleza no puede ser negada en cuanto determinada por la potestad ordinaria, pero no tiene necesidad racional. La

religión es un territorio ajeno a la razón, y si encontramos en ella una certeza absoluta es porque por la potestad absoluta de Dios nos ha sido revelada y demostrada por el milagro (4). De este modo, criticismo racional y fideísmo están unidos en el concepto de potestad divina absoluta, así como crítica social y mística monárquica se manifestarán también estrechamente ligadas en la base voluntarista de la Monarquía absoluta.

La primera manifestación de esta manera de ver en el plano político se aprecia en el campo de la Iglesia, como sucede con tantas otras anticipaciones de la idea moderna del Estado. Egidio Romano distingue en el Papa, titular legítimo y único, según él, de la *plenitudo potestatis*, dos potestades: un *summum posse absolutum* y un *posse quibusdam regulis regulatum*. El no está, pues, sometido a las leyes positivas, puesto que es su autor, aunque debe someterse a ellas para mantener el orden y dar ejemplo (5).

También los *iura reservata* del Emperador constituyen una potestad absoluta, mientras que, como príncipe, al igual que los demás de esta condición, posee una potestad ordinaria. La primera supone la facultad de crear *ex-nihilo*, por lo menos dentro de la relatividad humana, un orden cuya expresión son las leyes, y por este motivo, en la pura doctrina del imperialismo medieval, a esta suprema jurisdicción corresponde el dar las leyes, cambiarlas y dispensar de ellas. Naturalmente, en Dante, la potestad imperial es un orden, como antes hemos visto, pero en los filósofos y legis-

(4) Dempf: *Sacrum imperium*, págs. 456 y siguientes.

(5) Rivière: *Le problème de l'Eglise et de l'Etat au temps de Philippe le Bel*, pág. 221.

tas tocados de voluntarismo y nominalismo, que se colocaron junto a Ludovico de Baviera en su oposición al Papa, el pensamiento ordinalista está ya resquebrajado por muchos sitios.

En estos antecedentes tendrá su modelo la concepción de la soberanía del rey. La libertad de Dios será, *mutatis mutandi*, la libertad del rey en su reino. El rey, en Bodino, es *legibus solutus*, y en Hobbes, sabido es que la voluntad, no la razón, hace la ley. *Auctoritas, non veritas facit legem*. Tanto se generalizará y tan hondo arraigo tomará esta manera de entender el poder real que a Descartes le va a servir, invertidas las veces, como imagen para aclarar aquello en que consiste la libertad de Dios, interpretada de acuerdo con su voluntarismo (6).

Esta manera extremada de concebir la autoridad real no podrá ser encontrada en ningún autor español del siglo XVII. Cuando un López Madera, por ejemplo, diga que los reyes de España tienen el poder absoluto, con estas palabras quiere expresar algo muy distinto de lo que significan corrientemente. El quiere decir con esa frase que los reyes españoles no están sujetos, en su potestad, a ninguna otra extraña y superior, es decir, son libres en lo internacional (7).

La condición de absoluto, propia del poder, es, sin embargo, frecuente y casi unánimemente aceptada por nuestros escritores, y lo que ellos tratan de conseguir es no romper con esto la referencia a un ámbito regulado en que aquél se desenvuelva. Y en alguna ocasión el

(6) Carta a la princesa Isabel, de enero de 1646. En la edición Garnier, vol. 2.º, págs. 188 y siguientes.

(7) *Excelencias de la Monarquía y Reino de España*, Madrid, 1625, fol. 18.

uso de la frase “poder absoluto” con referencia a los reyes, tiene un sentido político concreto y no un claro valor jurídico; así el de honrar la majestad y fortalecer el temor y la veneración que ella debe causar en el súbdito. Ejemplo, D. Diego Tovar (8) cuando dice que de la potestad real es conveniente que el pueblo crea que es absoluta y el monarca que no lo es. Pero lo cierto es que para Tovar sí es absoluta y por eso la define como “una eminente jurisdicción sobre la vida y bienes del súbdito, no limitado en autoridad, poder, ni tiempo, que solamente reconoce por superior a Dios y a la razón”.

El rey ejerce un poder que como el del titular del mismo en cualquier otra forma de gobierno ha sido creado con la sociedad humana, está integrado, como un elemento esencial, en el orden de ésta y dentro de sus límites tiene que actuar. En el caso concreto del poder real, su subordinación al orden natural —divino por su providencia, ya que la naturaleza tiene a Dios por Creador— se expresa en una fórmula de vieja raigambre en el antiguo pensamiento político, que reiteradamente aparece en nuestros escritores y a la que no se le ha dado hoy la relevancia que le es propia.

El rey Jacobo I, de Inglaterra, en su posición absolutista, había llegado a afirmar que los reyes son llamados dioses por Dios mismo. Y, efectivamente, en el Salmo 81 se dice: “Vosotros sois dioses e hijos todos del Altísimo.” Pero la madurez de la conciencia cristiana no puede tolerar la divinización de los príncipes temporales, en contra de la arraigada tradición que de Oriente y de la antigüedad romana venía afirmada en

---

(8) *Instituciones políticas*, Madrid, 1645, pág. 109.

este sentido. Tal vez la Edad Media presencia momentáneamente alguna pretensión de esa naturaleza; pero el cristianismo no podía pasar por ello. Por eso, al pensamiento católico político no le interesaba ligar el rey a Dios para hacerle sujeto de facultades analógicamente comparables a las divinas. Lo que le importa deducir de esa relación es el deber del poderoso de sujetarse a las normas establecidas por Dios, de someterse a la voluntad de Dios. Para expresar esto exactamente se vale de una fórmula medieval que lleva en sí una idea de mandato y que, por tanto, es palmariamente indicadora de la dependencia de la voluntad del que manda respecto a los mandatos de Dios.

Con incansable frecuencia afirman nuestros teóricos que el rey es *vicario de Dios*. Nos hallamos, pues, ante la expresión *Vicarius Dei*, que tan importante papel juega en la literatura jurídico-política medieval, sólo que ahora ha sufrido una importante evolución.

En su origen, la idea del vicariato divino, aplicado a la potestad política, es, tal vez, reminiscencia del culto rendido a los gobernantes como dioses; y así, todavía Séneca habla de los emperadores que *in terris deorum vice fugerent*; pero ya en la Patrística, que recoge en varias ocasiones la expresión, se emplea más bien con la intención de atraer a las potestades terrenales hacia los intereses espirituales de la religión. Para llegar a este fin parte el Pseudo-Agustín de esta grave afirmación: *Rex adoratur in terras quasi "vicarius Dei"*. En este texto la expresión encuentra ya su forma definitiva. En el período carolingio, el uso de esta fórmula tiene, probablemente, a la par que un interés religioso, otro político: exaltar la dignidad imperial. Durante la Edad Media la encontramos cargada de sentido polé-

mico. Los defensores del Imperio la emplean para sostener la independencia y superioridad de la jurisdicción imperial y en los legistas adquiere carta de naturaleza, encontrándose repetidamente en el grupo de los que rodean a Felipe el Bello, de Francia, y también en otros países. Los mismos teólogos y curialistas se sirven de ella, si bien recalcando que se trata de un vicariato en lo temporal sujeto a lo espiritual.

Cuando la dignidad y el contenido de funciones de la jurisdicción imperial se generalizan y extienden a los diversos reinos particulares, o por lo menos a algunos de ellos, el título de vicarios de Dios se lo atribuyen los reyes: Es un caso más de cómo las facultades, prerrogativas, honores, etc., del emperador sirven de modelo para constituirse las realezas. El significado religioso-político de que iba cargada la expresión se relaja y quizás lo principal de su sentido, al ser aplicada a los reyes, está en que éstos se esfuerzan desde el primer momento en rodearse del nimbo tradicional carismático con que la Edad Media rodeó la figura del emperador romano-germánico (9).

En España se encuentra reiteradamente en las Partidas: el emperador es vicario de Dios y también lo es el rey. "E tiene el Rey lugar de Dios para facer justicia e derecho en el Reyno en que es Señor, bien así como de suso diximos que lo tiene el Emperador en el Imperio" (10). También en otros muchos documentos, tales como actas diversas de las antiguas Cortes de León y Castilla, se usan fórmulas análogas.

En nuestro siglo XVII el empleo de la frase es frecuente. Juan de Santa María sostiene que el rey es

(9) Rivière, ob. cit., apéndice VI, págs. 435 y siguientes.

(10) Leyes 1.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup>, tít. 1.<sup>o</sup>, Partida 2.<sup>a</sup>

“Dios en la tierra” y “vicario suyo en lo temporal” (11). Rivadeneyra llama al rey “vicario y ministro” de Dios y así lo miran y respetan las gentes como a El, viniendo a ser como “un dios en la tierra” a quien “él representa, mirando y conservando el bien común, como lo hace Dios” (12). Quevedo emplea la fórmula en muchos lugares de su obra política capital, y en él está bien claro el sentido ordenador del poder que se le da. Y también se sirve de ella Saavedra y con igual fin, llamando a los reyes “vicarios de Dios en lo temporal, para encaminar su gobierno a la mayor gloria suya y bien de sus súbditos” (13). Prescindamos de otros muchos testimonios conformes con lo dicho, para añadir tan sólo que todavía Portocarrero llama a reyes y príncipes *vicegerentes* de Dios en lo temporal. “Los príncipes son imágenes de Dios y ocupan en la tierra su lugar” (14).

Pero en nuestros escritores, a la afirmación del vicariato divino que lleva en sí —*naturaliter*— la función del poder político, sigue la expresa indicación del fin que entraña esa delegación de potestad. Y dirá Juan de Santa María, efectivamente, que el rey “es vicario suyo (de Dios) en lo temporal, para mantener a los suyos en justicia y verdad, con imperio y señorío, y sustentar todas las cosas en orden, policía y concierto”.

En Rivadeneyra es en quien aparece más claro todo el sentido político de la idea: “Como todos los reyes que hay en la tierra no son reyes propietarios y supremos

(11) Ob. cit., fol. 7.

(12) *Tratado de la religión y virtudes de un príncipe cristiano*, B. A. E., pág. 470.

(13) *Idea de un príncipe político cristiano* (en la edición de *La Lectura*, vol. 2.º, pág. 6).

(14) Ob. cit., pág. 61.

de sus reinos, sino virreyes y lugartenientes de Dios, el cual, como dijo Daniel, muda los tiempos y las edades y funda los reinos y los traspassa como es servido, deben mirar con atención y considerar a menudo la instrucción y orden de su Rey y Señor, si quieren acertar a gobernar conforme a su disposición y voluntad; que si un visorrey y lugarteniente del rey gobernase el reino a su gusto y voluntad, y no a la de su Señor, por más acertado que pareciese su gobierno no lo sería, y merecería que se lo quitasen y lo castigasen por ello” (15).

Queda, pues, en claro que la potestad civil se constituye como vicariato de la potestad divina para los negocios puramente temporales de los hombres. Hay aquí, palmariamente, una relación de mandato, no en el riguroso sentido, desde luego, del derecho privado pero sí en el menos técnico, pero no menos real, sentido político: dos voluntades —la de Dios y la del rey—, una delegación de potestad y un fin o negocio concreto para cuya gestión se concede. Apartarse de esto es cegar la fuente del poder, de manera que entonces quien manda no ejerce ya un poder político, sino algo sustancialmente distinto, una violencia.

Vemos, pues, que la aplicación de la fórmula *Vicarius Dei* adquiere en nuestro siglo xvii un valor político específico y se maneja como una limitación en el sentido de que el poder tiene un contenido determinado por su fin. Esto mismo se observa en algunos casos de extensión en el uso de la fórmula. De la misma manera que *vicarius Christi* se llamó también en la Edad Media al obispo y aun a inferiores miembros de la

(15) Ob. cit., pág. 467.

jerarquía eclesiástica; en el xvii español algún autor (Pérez Ramírez) da ese mismo título a ministros o altos funcionarios. Mediante ello se pretende recordarles como un deber de conciencia la subordinación a la moral y a la religión en el ejercicio de sus funciones. Aquí, pues, resalta patentemente la significación netamente política de la fórmula (16).

Ministro de Dios, el rey debe sentirse ligado, en primer lugar, por la religión. Ya hemos visto en qué medida la religión es un importante aglutinante de la sociedad política y, por tanto, al rey le incumbe mantenerla y defenderla para conservar la unidad sustancial de su reino. Pero él mismo debe militar activamente en ella para seguro acierto en sus actos de gobierno. El "príncipe cristiano" es la fórmula que asume en la literatura política del momento la subordinación del gobernante a las prescripciones positivas de la religión. Y así el gran tratado de Rivadeneyra está dedicado a la religión y virtudes que el príncipe cristiano debe poseer.

Es cierto que una sociedad política está legítimamente constituida con sólo atender al orden natural y que su príncipe es igualmente legítimo cuando debe su origen y se desenvuelve en ese orden. La tesis, en este aspecto mantenida por los grandes escolásticos del siglo xvi, está aún vigente, como general creencia, en la época que nos ocupa. *Jus divinum, quod est ex gratia, non tollit jus humanum, quod est ex naturale ratione.* Cualquiera de los escritores del siglo xvii estaría dispuesto, en una disertación profesoral, a defender la doctrina tradicional de que, sin la religión positiva, un

---

(16) *Armas contra la Fortuna*, Valladolid, 1698, pág. 135.

monarca es legítimo (17). Pero ellos no pretenden hacer obra de profesores, ni se colocan en el terreno de la ciencia pura. Lo que les mueve es una finalidad política concreta: formar al príncipe de un Estado culto, de la antigua y culta Europa, de manera que responda a las exigencias particulares de la nueva situación que las circunstancias históricas han creado.

Ese príncipe que gobierna un Estado cristiano en la Europa del siglo XVII ha de ser un príncipe cristiano. El poder monárquico que ese príncipe ejerce y que ya no se ve como una fórmula universal e intemporalmente válida, sino como una realidad circunstancial e histórica, está ligado por la religión. Por otra parte, si bien el príncipe, sin la religión, puede ser legítimo, no cabe duda de que con aquélla es más perfecto. De este modo, pues, cabe afirmar, en términos generales, que el príncipe debe tener la religión verdadera para bien suyo y de su reino. Como en todos los órdenes, también aquí es válido el principio de que la gracia no destruye la naturaleza, pero la perfecciona. Por tanto, en lo que pudiéramos llamar una teoría general del Estado es recomendable que el rey posea la religión verdadera.

Por este motivo puede afirmar todavía el P. Aguardo que la religión católica es la forma más noble de

---

(17) Son escasas, desde luego, las referencias en los escritores de que tratamos a este problema, entre otros motivos, porque se han acallado ya las polémicas sobre la condición de los reinos indios, con ocasión de los cuales cobró gran interés aquél; pero esto no quiere decir que no subsista la doctrina tradicional. "Y así vemos, dice Rivadeneyra, que fuera de la Iglesia hay verdaderos reyes infieles y gentiles, porque el ser rey, en cuanto rey, no es cosa que tenga dependencia de la Iglesia, ni conexión necesaria con ella, aunque sí el ser rey cristiano". Ob. cit., pág. 490.

la política, porque, aunque ésta, metafísicamente, prescinda de aquélla en su ser formal, moralmente es imposible que se conserve desligada de la religión (18). Y Rivadeneira advierte a los reyes que “ante todas las cosas deben tener los ojos puestos en Dios y en su santa religión, la cual, cuando se abraza y guarda puramente, hace bienaventurados a los hombres para siempre, y conserva los reinos y los estados y los mantiene en obediencia, paz y entera quietud; y cuando no, faltándoles ese fundamento en que se sustentan, forzosamente han de caer” (19).

La religión no se presenta tan sólo al rey como una plausible inspiración de sus actos, sino como una limitación de su poder, como una perentoria obligación, coercitivamente impuesta. La voluntad del rey no es, por tanto, libre por encima de esta valla. Uno de nuestros clásicos recoge la afirmación de Salustio en su *Guerra de Yugurta*: “hacer cualquier cosa sin temer castigo, eso es ser rey”. Pero Quevedo, a quien nos referimos, recuerda los tormentos de David al delinquir contra Urías y su mujer, y advierte: “Si los que reinan creen a Salustio que su grandeza está en poder hacer lo que quieran sin castigo, David, rey, los desengaña y sus propias conciencias. Ha sido necesario declararlos primero el riesgo y castigo que ignoran, en reinar como quieran, para enseñarlos a reinar como deben” (20). Y Castillo de Bobadilla llega a concebir la subordinación a la religión de tal modo como efectiva limitación de la potestad real, que le da un valor

(18) *Política española*, Madrid, 1746, pág. 24.

(19) Ob. cit., pág. 459.

(20) *Política de Dios y gobierno de Cristo* (en edición de la B. de Filósofos Españoles, pág. 98).

jurídico: el juez no debe aplicar un mandato real contra conciencia o contra la fe y el estado de la Iglesia (21), unánime opinión, expresa o tácita, de nuestros clásicos todos.

El mandato divino que ha constituido el poder monárquico liga al rey a lo estatuido por Dios y, por consiguiente, a la ley eterna. No menos queda sometido a los dictados de la ley natural, ya que ésta no es más que la participación en la ley eterna de la criatura racional, y seres racionales creados por Dios son tanto el rey como los súbditos, obligados, por ello, sin distinción, a la ley natural. "Es opinión de necios pensar que es la mejor cosa que tienen los reyes no estar sujetos a nadie, siendo la más peligrosa, pues lo han de estar a las leyes y no a las escritas en libros, sino en el corazón, a quien la razón las dicta; porque es, en suma, regla general que toda criatura de su cosecha nace sujeta a las potestades más sublimes y el que es inferior está ligado con la ley superior, cual es para los reyes la de Dios y el dictamen de la razón y derecho natural" (22).

Se dirá que la idea de que la ley natural está por encima del poder monárquico es común a todos los escritores políticos hasta el presente, salvo en aquellos que han rechazado la noción del derecho natural. Pero lo que importa en los escritores a quienes nos referimos es el insistente reconocimiento de esa superioridad y su manifiesta constatación junto a la otra vertiente de la doctrina del poder público. Porque al grupo de escritores que nos ocupa le importa fundamen-

(21) *Política para Corregidores*, ed. de Barcelona, 1624, vol. 1<sup>o</sup>, pág. 439.

(22) López Madera, ob. cit., fol. 17.

mente esto: al mismo tiempo que se reconoce la soberanía del rey, su poder libre, dejar bien sentado que este poder ha de realizar la ley natural, o, dicho traduciendo ésta a la vida social, ha de decretar la justicia. El rey soberano, libre, pero moviéndose en un orden objetivo de justicia y de legalidad necesaria, he aquí la construcción del poder que pretenden levantar nuestros escritores, aceptando de una parte las exigencias del Estado moderno tal como se tropezaron con ellas en Maquiavelo y, mejor aún, en Bodino, y manteniendo, de otra, los postulados básicos del pensamiento cristiano.

De aquí el interés decisivo del problema de la relación del poder real con la ley, que con insistencia aparece analizado en los escritores del XVII. Con claridad lo hallamos recogido en Márquez, que parte de distinguir el derecho natural, el de gentes y el civil. Nos referimos ahora a los dos primeros. A ellos está sujeto el rey. El derecho natural es "una cierta persuasión de lo bueno y de lo malo que todos los hombres tienen en cualquier estado por sola luz de la razón", o sea, aparte de la sociedad misma. El de gentes, que es del natural "conclusión necesaria" y "viene también a ser natural, aunque de segundo lance", "consiste en la misma persuasión que todos comenzaron a tener desde que se introdujeron las Repúblicas" y es, por tanto, manifestación del derecho natural en lo concerniente a la conservación de la sociedad y de los Estados. Uno y otro atan las manos a los reyes por "la necesidad inevitable de disolver las Repúblicas si de todo punto los desechasen" (23).

---

(23) *El gobernador cristiano*, Salamanca, 1612, pág. 414 y siguientes.

Al finalizar el período que consideramos, Portocarrero reitera nuevamente el tema y distingue entre leyes que el legislador debe guardar y leyes que debe mandar que se observen por los demás. Entre las primeras están las naturales, ya que en éstas príncipe y vasallo no se diferencian "porque es una misma naturaleza que las impuso y ésta no diferencia de personas", y las de gentes, "pues en la primera elección de rey y en las demás no transfirieron las gentes el derecho que no tenían, porque nunca les fué lícito violarlas, y así no transfirieron, ni pudieron, este derecho en los príncipes" (24). Tan íntimamente va ligado el reconocimiento de su superioridad a la naturaleza del poder real que en faltando aquél se destruye éste y se convierte en algo sustancialmente distinto: el poder del tirano.

¿Y qué sucede en relación a las leyes civiles? Aquí está el aspecto más grave de la cuestión. ¿En qué posición está el rey respecto a ellas? La ley, hasta el Renacimiento, es una norma antigua, casi intangible. Es objeto de orgullo y alabanza la antigüedad de las leyes, y éstas van envueltas en el hondo respeto a lo tradicional. Sólo el titular del Sacro Imperio tiene reconocido el derecho de modificarlas o sustituirlas. Es cierto que la introducción del romanismo en las cortes de los reyes particulares animó a éstos a atribuirse tan alta función. Pero, de todos modos, esta facultad legislativa de los reyes no había sido objeto de una elaboración técnico-jurídica. El Estado del Renacimiento impuso la necesidad de una legislación particular acometida por el titular de su poder en cada caso, y urgía,

(24) Ob. cit., pág. 168.

para adaptar el sistema de las leyes a la nueva situación de los países, la renovación de las antiguas normas. Cede, pues, esa barrera del poder real que había constituido la tradición legislativa. De la misma manera que Maquiavelo había derribado el valladar moral de la Edad Media, había que arrasar también la contención jurídica, y ésta es la empresa que lleva a cabo Bodino al fundamentar en el derecho público la posición del monarca soberano como *legibus solutus*, para fundamentar en ella la facultad real de *donner et casser la loi*, en la cual están comprendidos los demás derechos y señales de la soberanía (25).

En España, Márquez y Portocarrero terminan el análisis que antes hemos citado de la cuestión de las relaciones entre la legalidad y el poder real, sosteniendo que éste es libre respecto a las leyes civiles. Estas las puede derogar, mudar y dispensar. A ellas, pues, no está sujeto porque puede promulgarlas o derogarlas. Lancina, en la mayor aproximación al absolutismo monárquico, dice que hay que entender siempre que el rey es salvo de las leyes. El rey es fuente viva de las leyes; es, como del emperador afirmaron legistas medievales, *lex animata*.

Esta posición de libertad del rey soberano respecto a las leyes tiene un triple aspecto: 1.º, puede no cumplirlas; 2.º, puede cambiarlas y dispensar de ellas; 3.º, puede dar leyes nuevas.

En el concepto de la soberanía del rey incluye To-var estas calidades: "no está obligado de reconocimiento alguno a preceptos y ordenaciones positivas y civiles que impusiesen resabio o mancha a la indepen-

(25) De la Rep., pág. 223.

dencia y exención de su dignidad soberana”; tiene la facultad de “anular o alterar toda suerte de ley o determinación civil”, así como puede ejercer también “una dispensación o permisión particular contra la fuerza o pena de la ley común”, y, finalmente, sólo a él corresponde “la constitución y producción de la ley civil” (26).

Lo más discutible es la tesis enunciada en primer lugar. Ya Santo Tomás afirmó que el rey está libre de la ley, en cuanto hace referencia al carácter coercitivo de la misma, porque nadie puede mandarse a sí mismo, pero no lo está respecto a la *vis directiva* que de aquélla emana, en el sentido de que el contenido de la ley debe ser determinación de sus actos, ya que el fin de justicia y bien común a que la ley se orienta ha de ser también inspiración de la conducta del gobernante (27). En nuestros clásicos es general el principio de no subordinación a la ley: “No está sujeto a la ley quien la establece”, dice Andrés Mendo (28). Jurídicamente, esta posición del príncipe es indiscutible, aunque políticamente una serie de consideraciones maticen tal postulado. El rey puede no cumplir las leyes, debe, incluso, dejarlas de cumplir en determinados momentos “por razón de gobernación y de Estado”, dirá Castillo de Bobadilla; pero, normalmente, el buen rey obrará dentro del ámbito de las leyes que él mismo ha dado o que por su voluntad se mantienen.

Tovar, a pesar de reconocer al soberano como su-

(26) Ob. cit., págs. 115 y 118.

(27) Véase un fino análisis del tema en Dempf: *Sacrum Imperium*, pág. 335.

(28) *Príncipe perfecto y ministros ajustados*, León de Francia, 1662, documento LV.

perior y exento de las leyes civiles, añade que los príncipes con esta potestad deben ser "obedientes y observantísimos cultores de las divinas, naturales y humanas constituciones". Obsérvese el empleo del término *constituciones* para designar unas leyes más altas y estables (29).

Y de esta manera, en nuestro siglo XVII vuelve a acudir, al querer formular doctrinalmente esta posición real, a aquella distinción entre las facultades divinas que al comienzo de este capítulo estudiamos y que nació en la esfera del voluntarismo. La raíz voluntarista de la noción de soberanía obligaba hasta a quienes no aceptaron la desviación ockamista, tan escasamente influyente en España, a utilizar algunos de sus instrumentos conceptuales. Aquellas dos potestades de la voluntad de Dios —ordinaria y extraordinaria—, sobre cuya imagen son construídas las facultades de gobierno del Papa y del Emperador, son trasladadas e integradas en la idea de soberanía real. "Consideráanse en el príncipe dos potestades: una absoluta y otra ordinaria. Llámase en el rey potestad absoluta o plenitud de potestad la que es sobre las leyes." "La potestad ordinaria es con la cual hace el rey todas las cosas por el estilo ordinario que tiene introducido la ley o la costumbre". "A este modo, nuestros legisladores y príncipes soberanos, que son el Papa y el rey, cuando nos gobiernan según las leyes que tienen establecidas, entonces usan de su ordinaria potestad. Mas si en algún caso especial juzgan que no conviene guardar las leyes ordinarias, entonces es cuando usan de su plena potestad" (30).

(29) Ob. cit., pág. 116.

(30) *Del Senado y de su príncipe*, Valencia, 1617, págs. 140 y 141.

Madariaga, sobre la base de una cita de Justo Lipsio, pone restricciones a esta potestad soberana en su uso, no en su derecho, pero añade que de tal "potestad absoluta pueden con menos escrúpulos usar los príncipes soberanos con los Consejos supremos que los asisten, mayormente en España, donde nuestro rey tiene el derecho del Imperio, del cual se puede aprovechar en los casos en que no llega el derecho del Reino: para dispensar en los fueros siempre que la común necesidad lo pidiere. Aunque por haberlos jurado, es bien que en ello se proceda con mucho recato, habiendo primero determinado los sabios de su Consejo que hay al presente justa causa para dispensar en ellos" (31). Queda con ello construído el poder real y podemos observar de paso una clara comprobación de lo que anteriormente hemos afirmado: la noción de soberanía se forma sobre la figura jurídica del Emperador romano-germánico, en cuyas manos la Edad Media había concentrado con exclusividad el *imperium*, las facultades de gobierno dotadas de superioridad. El propio Madariaga llama todavía a la soberanía del príncipe *derecho del Imperio*.

Al mismo tiempo que el príncipe puede, extraordinariamente, dejar de cumplir una ley, puede también modificarla o dar una nueva. La necesidad de no aplicar en adelante una ley ya existente y la utilidad que para la República puede derivarse de una nueva disposición legal, recomiendan la reforma o la subrogación de una ley. Ambas cosas están en manos del rey soberano. A todo ello se extiende su libertad respecto a las leyes humanas. En este sentido, la idea de la so-

(31) Ob. cit., pág. 204.

beranía es plenamente aceptada e incorporada a su doctrina del Estado por nuestros escritores del XVII.

“No así la potestad suprema, dice Tovar y Valderrama, se ciñe ni coarta a la estrecha concepción de las palabras de la ley, para ejecutar las máximas de su arbitrio, suponiendo las conveniencias al beneficio público que le es encomendado, en cuyos anchos términos puede correr el arbitrio y ejecuciones suyas, sin observar atención o respeto a forma o regla positiva, de quien es único y soberano autor” (32).

Pero una vez sentado este principio, no todos consideran resuelta la cuestión. Márquez, al estudiar “en qué manera (los reyes cristianos) están exentos de las leyes civiles”, sostiene que, aunque esta exención es innegable en principio, no menos cierto es también que, no obstante, deben cumplirlas. Y advierte, poniendo de relieve todo el fundamento ordinalista, o, dicho en otros términos, intelectualista, de su pensamiento, que si deben observar las leyes civiles no es por exigirlo así una relación contractual con el pueblo, sino que “será la verdadera raíz de esta obligación la justificación de las mismas leyes que, siendo conforme a la razón de Dios y llevando adelante lo que ella manda, no pueden los príncipes hacerse afuera de cumplirlas, no obstante que ellos mismos las hayan puesto y que nadie tiene autoridad de mandarse a sí, porque no decimos que están obligados a cumplirlas porque se deben obediencia a sí mismos, sino porque la deben a Dios y a la ley natural que quiere que la cabeza concuerde con los demás miembros y tenga por justo para sí lo que

(32) Ob. cit., pág. 112.

(33) Ob. cit., pág. 225.

quiera que lo sea para otros" (33). Queda libre, es cierto, de la fuerza coactiva de la ley, pero no por gloria de la majestad, sino por el exacto contenido jurídico de su poder. Por ello, el heredero de la Corona, tan directa e inmediatamente participante en el honor mayestático, pero no en su poder, sostiene Márquez que sí queda por completo sujeto a la ley, incluso en su aspecto coercitivo. "Siendo el heredero distinta persona del padre que es legislador, en quien la República traspasó toda su potestad, no tiene inconveniente estarle sujeto y deber obediencia a sus leyes y caer en las penas de ellas si las quebrantare" (34).

La exención de las leyes se manifiesta o bien en aquellos casos en que el derecho humano aparece, desde el punto de vista del derecho natural, "como determinación de cosa indiferente", o bien en el supuesto de una desavenencia posible entre la ley natural y una ley civil que resulta inadecuada. Pero normalmente, el príncipe debe desenvolverse dentro de la ley que él mismo dicta. "Injustamente se manda lo que quien lo manda no lo guarda; si ello es bueno, ¿por qué ha de dejar de serlo para quien lo mandó? Porque (dice Baldo), aunque el rey está disuelto de la ley, no lo está del dictamen de la razón" (35).

Para asegurar la superioridad de la ley, lo primero a que se acude es a robustecer el respeto a ella. Los testimonios en defensa de la legalidad son innumerables. "Más seguramente se gobierna la República por la ley que por el rey", dice Castillo de Bobadilla (36). La ley es la objetivación de un momento de

(34) Ob. cit., pág. 226.

(35) Juan de Santa María, ob. cit., fol. 249.

(36) Ob. cit., vol. 1.º, pág. 291.

libre racionalidad en el gobernante y está segura de los vaivenes que en la voluntad de éste pueden ocasionar las pasiones. “La firmeza de la República, escribe el P. Mendo, son las leyes... Forzosas son las leyes y sin ellas no hay República. Cuánto más justo es, decía Aristóteles, que las leyes manden, que no un ciudadano. En aquéllas manda Dios; ese otro es hombre sujeto a pasiones e ignorancias” (37). Esta impresionante superioridad de la ley se destaca para llevar al ánimo del soberano la decisión de acatarla. Más tarde, cuando dentro del inmenso cuerpo de la Monarquía española se observen los primeros trastornos, se empleará también para fortalecer en el príncipe el deseo de hacerlas cumplir. “Cuando permiten los príncipes, observa Lancina, que se corrompan los estatutos, dan los súbditos las leyes. Con el descuido en el gobierno se envilece la majestad y crece en el vulgo la arrogancia; estos monstruos de los Estados hacen el gobierno precario y a un soberano sujeto. Tanto es príncipe un príncipe cuanto mantiene el vigor de las leyes; mal va el Estado cuando los vasallos discurren públicamente de las reformas; estas conversaciones minoran el amor que se debe tener a la majestad” (38).

El príncipe, pues, debe cumplir las leyes y mandarlas cumplir. Excepcionalmente, en su soberanía reside el poder de librarse de ellas y dispensar a otros. Pero sólo con carácter muy extraordinario —con “justa causa”, dirán algunos, recogiendo un viejo término escolástico— se debe acudir a esta absoluta po-

(37) Loc. cit.

(38) Ob. cit., pág. 184.

testad. El orden de la República se manifiesta en el orden de la legalidad. Y, políticamente, para que éste impere entre los súbditos, es muy conveniente, aparte esas razones antes aducidas, que el príncipe no se aparte de él. "Observa el pueblo gustoso los preceptos cuando advierte que el que los pone los guarda, obedeciéndose a sí mismo." Esta observación del P. Mendo se halla repetida probablemente por la totalidad de cuantos en el siglo XVII escribieron de política. La legalidad, pues, debe ser observada por principios de la ciencia moral y política y por interés práctico de Estado. Ni Maquiavelo siquiera, que hizo al príncipe libre de la moral, se había atrevido a predicarle la falta de respeto a la ley. "Creo, dice, que no hay cosa de peor ejemplo que hacer una ley y no observarla; y más aún cuando no es observada por aquel que la hace" (39). Y es que una cosa es que el contenido de la ley pueda ser determinado sola y libremente por el rey, y hasta que pueda éste salirse de lo que en ella se ordena en situaciones excepcionales en que la conveniencia pública lo aconseje, y otra, muy distinta, que se considere desligado permanentemente de la obligación de obedecerlas y, aún más, que se considere facultado para gobernar sin leyes. Las leyes son instrumentos imprescindibles del poder real, al través de las cuales se ejerce el mando. "Líneas son del gobierno y caminos reales de la razón de Estado", dice Saavedra, y el hecho que destacaba Bodino de que en la facultad legislativa estaba todo el contenido de la soberanía, indica ya que toda la potestad de mando del rey se ejerce en relación con las leyes. "Por una letra sola dejó el rey de

(39) *Discorsi sopra la prima Deca de Tito Livio*, libro I, c. XLV.

llamarse ley. Tan uno es con ella, que el rey es ley que habla, y la ley, un rey mudo." Y con esto, Saavedra (40) no hace más que recoger un difundido axioma jurídico-político de la Edad Media: *animata lex, inanimatus princeps*.

Analizada la cuestión de si el rey puede o no considerarse exento de las leyes y dispensar de ellas, es decir, trasladar la exención a otras personas, atendamos ahora a la de si puede cambiarlas y dar leyes nuevas. En derecho, ya hemos dicho que la potestad soberana que al rey corresponde implica forzosamente esa facultad. Pero ¿en qué términos hay que entenderla?

Las leyes no pueden ser universalmente válidas. Van ligadas a circunstancias de lugar, de tiempo, de objeto. "Verdad es, dice Castillo de Bobadilla, que no todas las leyes cuadran a todas las provincias, ni a todos los tiempos, ni a todos los negocios; y así, según las costumbres de las ciudades y la mutación y variedad de los tiempos y las circunstancias y emergencias de los negocios, se ajusta y mide la ley" (41). La estabilidad de las leyes es una condición favorable de las mismas, pero "es forzoso mudar y alterar algunas porque el Estado de los Reinos y de las Repúblicas no es siempre el mismo y en diversos siglos se varían las circunstancias con que se han de ajustar al tiempo los establecimientos". En esto la regla ha de ser la siguiente: "más se ha de mirar al provecho que a la antigüedad". Pero el mismo P. Mendo, que formula esta máxima, cuenta, como algo ejemplar, una práctica de cierto pueblo antiguo, en el que, cuando alguno

(40) Ob. cit., vol. I.º, págs. 259 y 260.

(41) Ob. cit., vol. I.º, pág. 425.

proponía una ley nueva, antes de darla a conocer, se le echaba una soga al cuello y si el pueblo aprobaba la innovación, al serle presentada, se le libraba de la soga al proponente, mas si el pueblo la rechazaba, se apretaba el nudo hasta dar muerte a aquél. Y es que, añade el P. Mendo, "es peligrosa la mudanza en las leyes porque trae consigo mudanza en las costumbres, y el introducir de repente nuevo modo de vida es destruir y aniquilar el orden ya entablado, con el riesgo de daños no prevenidos" (42).

El rey puede modificar, ciertamente, las leyes y dar otras nuevas, pero en esta materia debe andar precavido. Contra el peligro de las innovaciones había advertido ya Maquiavelo (43). Y la conformidad de todos en este punto es plena hasta fines del xvii, en que ya Lancina llama la atención sobre el afán de reformas y novedades que anima al pueblo. El criterio general lo expone muy bien Saavedra en diversos pasajes de su obra; pero en él lo más interesante es destacar unas palabras que le dicta su fino y sereno espíritu crítico: "No siempre las novedades son peligrosas; a veces conviene introducillas; no se perficionaría el mundo si no innovase; cuanto más entra en edad, es más sabio; las costumbres más antiguas en algún tiempo fueron nuevas; lo que hoy se ejecuta sin ejemplo se contará después entre los ejemplos; lo que seguimos por experiencia se empezó sin ella. También nosotros podemos dejar loables novedades que imiten nuestros descendientes; no todo lo que usaron los antiguos es lo mejor, como no lo será a la posteridad todo lo que

(42) P. Andrés Mendo, ob. cit., doct. LXIV.

(43) *Il principe*, cap. VI.

usamos agora. Muchos abusos conservamos por ellos, y muchos estilos y costumbres tuyas severas, rudas y pesadas se han templado con el tiempo y reducido a mejor forma" (44).

Pero si el rey puede, mediando caso de necesidad, incumplir o cambiar la leyes, cuando una nueva situación requiera una innovación legal, ¿en qué posición se encontrará el rey respecto al contenido a dar a su nueva disposición? ¿Cualquier cosa que decida su voluntad puede ser ley? ¿Es, entonces, enteramente libre para determinar lo que una ley debe mandar? ¿Es algo justo o injusto, conveniente o no al bien común, porque el rey lo convierta en ley por su arbitrio?

Evidentemente, no. Si el rey tiene la facultad legislativa, es porque se le considera más capaz que a otro cualquiera —y en ello median más argumentos racionales que carismáticos— para dilucidar y establecer lo que se deduzca del "dictamen y ley de la razón". La ley humana tiene que estar siempre en armonía con el derecho natural. Sin duda, la vida social, como todo lo humano, se desenvuelve en el seno de la Historia, y la ley universal de la naturaleza tiene que realizarse contando con la mutabilidad de circunstancias que acompañan a toda hora la dramática existencia humana. En estos constantes estados de transformación hay que determinar qué es lo que la razón exige, ya que ella, por luz natural, puede alcanzar el conocimiento de la ley de naturaleza, lo que ésta dice que es justo y adecuado.

La ley no es un dictado del soberano, cualquiera que sea su contenido. Sólo es ley la norma justa; lo demás

---

(44) Ob. cit., vol. II, pág. 44.

es arbitrio ilegal. Ese concepto sustancial, racionalista, de la ley es esencial a nuestros escritores, como lo fué a toda la Escolástica. Mariana, extremando ese carácter de la ley, dijo de ella ser "una regla indeclinable y divina que prescribe lo justo y prohíbe lo contrario" (45). "Hijas de la razón y prudencia" las considera Saavedra, y, entendiéndolas así, en franca contraposición al voluntarismo, añade: "Sobre las piedras de las leyes, no de la voluntad, se funda la verdadera política" (46). Portocarrero recoge una serie de definiciones de ley, como *recta ratio, regula justitiae, preceptum justum*.

Hemos visto que Tovar y Valderrama llamaba al príncipe "único y soberano autor" de la norma legal. ¿Es, entonces, ésta una pura decisión? No. El mismo define la ley como "cierta razón, o principio natural, vestida y adornada con alguna particular y política circunstancia, que convenga al lugar, al tiempo y a la ocasión en que se determina". La ley ha de ser siempre ley justa, porque ha de tener su "origen y fundamento en el derecho y luz natural". Ahora que, en su mismo fondo racional, la ley sólo puede ser declarada por el príncipe. Pero no sólo es esto. La ley es también ley civil y para ser llamada tal ha de atender a "singularidades gobernadas o alteradas por la variedad de los casos y disparidad de los sucesos humanos" (47). Y la determinación de este contenido histórico de la ley sólo del príncipe depende también. Cabría decir que el príncipe soberano está, sólo él, en la intersección de la ley natural con la Historia.

(45) *Del rey* (en edición de la B. A. E., pág. 469).

(46) Ob. cit., vol. I, pág. 26b.

(47) O. cit., pág. 118.

De todos modos, es claro que el mandato del rey no es ley más que cuando realiza la justicia. Sólo en este ámbito es realmente libre, moralmente porque no se deja dominar por instintos desordenados, jurídicamente porque conserva su autoridad de rey y no degenera en tirano. "La libertad del príncipe, dice Furió Ceriol, no lo es cuando va fuera de razón; porque, entonces, abuso y servidumbre se llama; entonces es libre cuando usa de buena razón, porque de otra manera es tirano" (48). Por eso, la primera virtud de un rey es la obediencia, ya que las grandes almas rinden vasallaje a la razón, dice Quevedo.

El príncipe viene, pues, obligado a someterse a la razón. "Todas las Monarquías que se desviaron de la razón, afirma todavía el P. Aguado, dominaron con tirana barbaridad" (49). Ella le dirá qué es lo justo, y esto y sólo esto es lo que debe mandar en sus leyes. Por eso la soberanía del rey es el instrumento que se le da precisamente para que libremente pueda decretar lo justo. "Una misma fué la causa y el motivo de ordenar leyes que de criar reyes. De donde se sigue que no puede haber República sin justicia, ni rey que merezca serlo si no la mantiene y conserva. Y aunque parezca rey, no lo es en el hecho de la verdad, porque le falta lo principal para serlo; como el hombre pintado que no es ni se llama propiamente hombre" (50). La justicia, le constituye esencialmente en el ser de rey. Pero ahora nos interesa tan sólo destacar su esencial relación con la ley y cómo esta rela-

(48) *Consejo y consejeros del príncipe* (en el vol. de "Curiosidades bibliográficas", de la B. A. E., pág. 337).

(49) *Ob. cit.*, pág. 27.

(50) Santa María, fol. 96.

ción ha de ser reconocida y mantenida por el rey legislador al fijar el contenido de la norma.

La justicia, pues, y la razón, con que aquélla es conocida, ligan la acción real, de manera que ésta es libre para moverse dentro de su orden objetivo, pero no para salirse de él, empujado por pasiones que nublan su racionalidad, pues desde ese momento se aniquila como auténtico poder monárquico. Lo grave está en que el gobierno político es un orden racional para el que hay que valerse de una persona real, de un ser humano, provisto de la limitada razón que le es propia. Por eso sucede que el individuo titular del poder quiebre el orden en que éste debe desenvolverse, y entonces es el poder mismo, como poder monárquico, el que desaparece; no es que se desvíe. Se descarría la persona, pero la Monarquía sigue siendo un orden, sólo que, en esa ocasión, inexistente. El rey, aunque rey y señor, "entonces le conviene el título de rey cuando lo fuere de sí mismo y, poniendo rienda a sus apetitos, se hiciere vasallo de la razón y justicia", dice Santa María (51).

¿Es que, según esto, razón y justicia son límites del poder real? No el concepto de límite, sino el tantas veces citado de orden, determina el contorno del poder. "Lo ajustado, dice Mendo, es la medida propia de lo poderoso" (52). El poder alcanza un punto preciso, no por un límite externo que le contenga, sino por su íntima contextura, que le fija sus dimensiones. El árbol no se detiene en su crecimiento porque le sujete el aire que le rodea, sino porque sus proporciones le están

(51) Ob. cit., fol. 7.

(52) Ob. cit., pág. 42.

dadas en su propia razón de ser. El poder monárquico no tiene una barrera que desde el exterior le limita, sino una medida constitutiva de su naturaleza. Ingeniosamente lo reconoce de este modo Saavedra: "Del centro de la justicia se sacó la circunferencia de la corona" (53). Las dimensiones de una circunferencia no se le determinan desde fuera, sino desde dentro, por la medida de su radio. Y así es la medida del poder.

Es cierto que a mediados del xvii, concretamente en 1645, en que Tovar y Valderrama publica su obra, el término "límite" apareció ya usado, aunque todavía con referencia a un elemento integrante del mismo poder. Según Tovar, es un problema de la ciencia política determinar "cuanto la razón tenga tasados los límites al poder", y todavía insiste, páginas atrás del mismo libro, en que hay que ir al "conocimiento de la tasa y proporción de sus límites" (54). Todo el pensamiento liberal del Estado se basa, según el término que popularizó Humbolt, en la idea de límite. Pero la honda diferencia de significación que separa la palabra "límite" en estas dos ocasiones se comprende si pensamos que debajo del pensamiento de Humbolt está la secularización del concepto de derecho natural en que se apoya, el cambio de su fundamento racional, que ha dejado de tener un sentido trascendente para adquirir otro puramente immanente.

De lo dicho se deduce que no tiene justificación organizar un sistema de contraposición o sujeción del poder del príncipe. Las simpatías por la aristocracia,

(53) Ob. cit., vol. I, pág. 256.

(54) Véanse las páginas que titula "Motivos y argumentos de estos discursos", y también pág. 95.

que en la centuria anterior a la que estudiamos se hallan manifestadas con frecuencia, así como el valor ideal del "Estado mixto" en aquélla, se explican por el deseo de llegar a una limitación de la potestad real. Pero para nuestros escritores del xvii no existe más que un poder —el de la majestad de la Corona— y ningún otro podría contrapesarlo.

En el siglo xvi los escritores políticos tienen especial interés en mantener, por encima de la autoridad del príncipe, la de la entera comunidad política. Esto se observa, ante todo, en Francia, colocada, más que ningún otro país, en un estado de intranquilidad política. De ahí que en ella sea frecuente la actitud de recelo al poder, tanto entre los del partido de la Santa Liga como entre los calvinistas. Y también a España llega algún eco de esta posición doctrinal. Mariana plantea expresamente el problema de si es mayor el poder del rey que el de la República y sostiene esto último. Con esto, Mariana apunta a crear un órgano de poder superior que, representando a la comunidad entera, sujete el poder real.

La idea de esta institución controladora es frecuente en el xvi. La concepción del rey como un mero magistrado, común al pensamiento político de los reformados, hace germinar en ellos la idea de una institución de superiores vigilantes del gobierno. Como, en general, los protestantes, en una primera fase, niegan el derecho de resistencia, intentan dar una solución normal, prevista, al problema de la tiranía, aparte la apelación al enviado providencial, al fanático regicida en que creen. Y esa fiscalización del magistrado superior la encomiendan a un colegio de magistrados, inspirándose en modelos de la antigüe-

dad greco-romana. Los éforos de Lacedemonia, sobre todo, y también los tribunos romanos, se recuerdan frecuentemente y pasan a ser tema insistente de la literatura política. Calvino recomienda un sistema análogo para custodia de la libertad del pueblo —que casi no le preocupa más que en el orden religioso— y de la cual los magistrados que tuvieran esta misión *ils se devoient cognoistre estre ordonnez tuteurs, par le vouloir de Dieu*. Conocida es la presencia de estos éforos en la teoría política de Althusio. Ellos constituyen, integrados en cuerpo único o colegio, la autoridad suprema en el Estado, y su papel es representar a la comunidad entera, elegir por ella el magistrado supremo, ayudarle y aconsejarle en su función y hacer que se mantenga subordinado a la ley y a la justicia. Se ha dicho que los principales atributos de la soberanía los entrega Althusio a estos éforos (55).

Pero en el siglo xvii ha cambiado la situación. Los Estados, con sus jefes a la cabeza, han tomado uno u otro partido religioso decididamente. Y a unos y a otros, entre otros motivos, les importa asegurar la posición de la cabeza, que ha de ser la de los restantes miembros de cada cuerpo político. Como le indignará a Hobbes la idea de controlar el poder del monarca, los escritores católicos, cifiéndose con más precisión a la realidad que hasta ese momento, rechazan también tal sistema. No cabe fiscalización sobre el rey. Márquez observa que no hay otros recursos ante los reyes que los de puro carácter moral, puesto que “no tienen en la tierra de superior ni otro

(55) V. Mesnard: *L'essor de la philosophie politique au XVI<sup>e</sup> siècle*, págs. 294 y 599. Althusio, para fundamentar su tesis, acude tanto a fuentes protestantes como a Mariana, Vázquez y Covarrubias.

medio para no exceder los términos de la modestia que el deseo de que parezcan bien sus acciones y todos las aprueben generalmente" (56). Madariaga es el que hace más clara referencia al tema y no menos claramente negativa: como tener varias cabezas, "no es menos inconveniente querer que haya sobre el príncipe otra suprema potestad de ciertos magistrados para poderlo llamar a juicio y privarlo del reino, como lo hacían en Roma los tribunos, en Lacedemonia los éforos, en Atenas los areópagitas y entre venecianos los Diez" (57).

Para Tovar, la eminencia de jurisdicción de la soberanía implica que sólo sobresalga ésta por encima de cualesquiera otras autoridades o jurisdicciones, que siempre le son inferiores, y no sólo inferiores, sino que de ella "son prorrogadas, como fuente y único principio suyo: la cual no reconoce a ninguna legítima o civil y a la cual otra cualquiera jurisdicción se somete y sujeta". Hay una imposibilidad definitiva de que existan magistrados legítimos que no emanen del soberano. "La creación y elección privativa de los magistrados y toda suerte de ministros es asimismo singular prerrogativa y efecto de la majestad suprema del príncipe" (58).

En las palabras del P. Márquez está la clave para resolver el problema: buscar medios de carácter moral para que el individuo concreto que ejerce el poder monárquico no quiebre el orden que a éste es esencial. Y medio de tal condición, por excelencia, es la educa-

---

(56) Ob. cit., pág. 150.

(57) Ob. cit., prólogo.

(58) Ob. cit., págs. 109 y 119.

ción. Por eso, con gran interés, el siglo xvii empieza una inmensa labor educativa de príncipes, así como de los inmediatos magistrados que sobre ellos pueden influir: consejeros, secretarios, ministros. La importancia del factor educacional es permanente y común a toda la moral cristiana; pero en el xvii cobra una significación especial política mucho más acentuada, ya que, eliminado todo recurso jurídico o material para evitar el tirano, la educación del rey es el único medio que queda para evitar que éste se salga de sus límites y deberes.

Pero, a fines del xvii, aparece una fuerza de limitación tremenda, impresionante, en la que hasta entonces apenas si se había reparado, y que desde entonces se la comienza a ver actuar presionando al poder desde fuera: la opinión. "La opinión mantiene el mundo", dice Lancina, que pudo conocer muy bien su eficacia en la nueva situación de la Monarquía española, que le fué dado presenciar. Lancina, inquieto por esta nueva potencia política que amanece, no se olvida de ella un momento al tejer sus pensamientos sobre el poder. En realidad, el advenimiento de esta nueva fuerza se debe a una situación distinta del súbdito en el ámbito del poder; y, enfocándola desde este punto de vista, la haremos objeto de examen en otra ocasión.

Pero si la opinión constriñe al poder desde fuera, no menos cierto es que en este primer momento lo hace sobre los efectos de su acción, no sobre el manejo de los resortes de mando. Por eso, y en respuesta de éste a la nueva situación, es posible observar un fortalecimiento del poder soberano que asume entonces en su presencia y en su acción una gravedad inusitada. Esto es posible percibirlo claramente en el propio Lancina:

El misterio y grandeza de la majestad resalta en él como en ningún otro de los escritores españoles que le preceden. Es evidente que otros tacitistas anteriores a él fueron —así Alamos de Barrientos— unos enamorados de la doctrina de los *arcana imperii*; pero en Lancina se siente bajo sus palabras el pulso de una viva realidad. ¿Acaso el mismo Carlos II, en momentos de efectivo gobierno, no aparece envuelto de una más lejana y misteriosa “soberanía” que otros de sus antecesores más poderosos? Los delitos contra la majestad, los honores que a ella le son debidos, su encumbramiento sobre todas las clases sociales, son cuestiones que preocupan a los escritores políticos del tiempo (59). Los reyes del XVII y de los primeros decenios del XVIII se muestran rodeados de una majestad mucho más cerrada e inabordable que los monarcas de otro tiempo y todo cuanto a ella atañe queda contagiado de su gravedad. “Verdad es que toda materia es grave cuando toca a la majestad” (60).

JOSÉ ANTONIO MARAVALL.

(59) Sobre el delito contra la majestad, dice Núñez de Castro: “en delitos que tanto necesitan de desagravio, ningún ejemplo tenga la piedad, sirviendo todos los desleales al escarmiento”; no debe el príncipe perdonarlos, “ni puede, según leyes de Cristiandad”. *Séneca impugnado de Séneca* (pág. 94). Estas palabras estremecerían a cualquier escritor de las dos últimas centurias anteriores a la fecha en que se publicaron. Sobre el honor, dice llamativamente, Quevedo: “Majestad tienen los reyes hasta en los pies; digno es de reverencia su calzado” (*Polt. de Dios*, pág. 184). Por eso los reyes no pueden tolerar que se toque en la soberanía propia de sus títulos, advierte Benavente, ob. cit., pág. 360. Y Lancina observa que en ellos es común hacer una muy importante diferencia y “como no se les toque a los príncipes en la soberanía, todo lo demás es perdonable y lo pasan y disimulan”, ob. cit., pág. 152.

(60) Lancina, ob. cit., pág. 320.