

LAS LIMITACIONES DEL PODER

POR

MIGUEL AYUSO

I

La cuestión de los límites o limitaciones del poder, en una primera aproximación, parece remitir a un planteamiento meramente técnico. Se trataría —de acuerdo con este entendimiento— de reconducir sin más el gran tema del poder a su «concreta, diaria y artesana aplicación»; de despojarle de su esoterismo y su misterio, haciendo patente su verdadera funcionalidad; de, en fin, convertir la metafísica en un conjunto de técnicas particulares e instrumentales (1).

Sin negar el interés que un planteamiento como el anterior —tan frecuente entre los cultivadores del Derecho Público y, en especial, del Derecho Administrativo— pueda tener, lo cierto es que tal acercamiento a las limitaciones del poder, en el seno del hervidero de tendencias espirituales e ideológicas que explican el origen del Estado moderno y su posterior evolución, requiere un estudio previo más hondo y fundante.

Efectivamente, la cuestión de las limitaciones —en este caso del poder, pero más universalmente de cualquier otro objeto— arraiga en un estrato propiamente filosófico: el conocimiento de una determinada realidad viene dado por lo que positivamente contiene, acotándola, pero también por los lindes que marcan su perímetro y la distinguen de los campos limítrofes.

(1) Cfr. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lucha contra las inmunidades de poder en el derecho administrativo*, Madrid, 1979, págs. 12 y sigs.

Sólo sabiendo captar la metafísica del poder podremos sacar provecho de cuáles deben ser sus limitaciones. Y sólo alcanzando a precisar éstas encontraremos el «numen» de aquél. Por tanto, la aproximación a la esencia del poder y la atención a sus limitaciones se nos presentan íntimamente interrelacionadas.

Pero, al tiempo, la realidad del poder se nos muestra inasequible e inaprehensible sin la consideración de los factores históricos y sociológicos que —ya lo acabamos de apuntar levemente— están en la base de lo que ha supuesto un auténtico «cambio de signo» del mismo.

El tema que voy a desarrollar, en consecuencia, debe ser puesto en relación estrecha con los del *concepto y origen del poder* y de sus *tendencias histórico-sociológicas* que ya hemos escuchado en las exposiciones de Estanislao Cantero y José María Alsina, respectivamente, y con el de *totalitarismo y distribución de poderes* que, a continuación, escucharemos a Juan Vallet de Goytisolo. Forman las cuatro ponencias un bloque unitario en la intención y plural en el enfoque al que intentaré contribuir con alguna aportación en las palabras que van a seguir.

* * *

Que el fenómeno del poder ha sido siempre contemplado con una confusa mezcla de deseo y recelo es algo palmario que podría ilustrarse sin dificultad con ejemplos sacados de las más diversas épocas y referidos a los más variados lugares.

Pero que en nuestra época se percibe una creciente preocupación por oponer diques al poder y al que parece su crecimiento incontenible, no deja de ser menos evidente para el observador de las tendencias dominantes en nuestro mundo. Quizá, por eso, Romano Guardini, al inicio de su libro *El poder. Una interpretación teológica* —en desarrollo de su bien conocida tesis de que, aunque toda época histórica se realiza simultáneamente en todos los campos de la vida humana, en el curso de la historia unas veces es un elemento de la existencia y otras otro diferente el que alcanza una importancia especial o una

consideración dominante—, ha advertido que, si la Edad Moderna se caracterizó por creer que todo aumento del poder sobre la naturaleza constituía un provecho, hoy el poder se ha vuelto problemático: «En la conciencia de todos brota el sentimiento de que nuestra relación con el poder es falsa y de que incluso este creciente poder nos amenaza a nosotros mismos» (2). Esto no obsta para que el poder —y en un sentido más omnicomprendivo y no meramente circunscrito al ámbito político— siga creciendo e incluso pueda afirmarse que está alcanzando su estado crítico. Es la profunda paradoja que traspasa desde sus comienzos la Modernidad: dar rienda suelta a un torrente encauzado y contenido en épocas anteriores por la tupida malla de instituciones sociales y por el pretil de la fe religiosa y la moral comunitaria y buscar luego su control en factores mecánicos y artilugios técnicos.

Que este bifronte y paradójico hecho, resaltado agudamente por el teólogo alemán de ascendencia italiana, es un signo de nuestro tiempo se demuestra con facilidad en los desarrollos, entre otros, de Bertrand de Jouvenel —en su libro, nacido clásico, *Du Pouvoir* (3)— o de Claude Polin en su obra menos conocida *L'esprit totalitaire* (4).

* * *

Enfrentados con las cuestiones básicas del porqué de su actual exacerbamiento —¿qué ha sucedido durante los pasados siglos para que el poder haya podido desarrollarse tan desmesuradamente, hasta el punto de haber llegado a amenazar con invadir todas las dimensiones de la existencia humana?— y del

(2) ROMANO GUARDINI, «El poder. Una interpretación teológica», en *Obras*, Madrid, 1981, tomo I, pág. 168.

(3) Cfr. BERTRAND DE JOUVENEL, *El Poder. Historia natural de su crecimiento*, Madrid, 1956.

(4) Cfr. CLAUDE POLIN, *L'esprit totalitaire*, París, 1977. Puede verse una glosa magistral del mismo por el profesor MARCEL DE CORTE en *L'Ordre français*, núm. 224 (1978), págs. 6-21.

cómo de su deseable restauración —¿qué hacer para alcanzar la significación acertada del poder, de tal modo que podamos devolverle a su estado ordenado constriéndole a actuar en bien del hombre?—, y fieles a las premisas que hemos sentado en lo anterior, comenzaremos nuestro camino estudiando el fenómeno del poder en su configuración natural para mostrar después el tránsito moderno hacia su concentración y congestión. En ambos casos destacará una funcionalidad de sus limitaciones diversa y aun contrapuesta, con lo que habremos tocado el corazón de nuestra ponencia.

II

El poder, como fenómeno «natural» —con una naturalidad que deriva derechamente de la naturalidad de la misma sociedad, idea que es patrimonio de la filosofía política occidental y que, siguiendo a Aristóteles, incorporaron al pensamiento cristiano Santo Tomás y Francisco de Vitoria de modo original a través de la idea de creación (5)—, esto es, adecuado al orden de los seres creados, no tiene insita una tendencia a absolutizarse, a pesar de ciertos resabios que en tal sentido se aprecian incluso en una obra acertada en su conjunto como lo es la de De Jouvenel (6) que acabo de citar; ni en su dinamismo, a pesar de la famosa frase de lord Acton (7), de maléfico o corruptor.

El poder es, en una primera instancia, un hecho de fuerza,

(5) Cfr. LUIS SÁNCHEZ AGESTA, *Los principios cristianos del orden político*, Madrid, 1962, cap. VIII, págs. 141 y sigs. Véanse allí las referencias de autores clásicos, así como las de la doctrina social y política de la Iglesia.

(6) Cfr. RAFAEL GAMBRA, *Prólogo* a la versión española del libro, ya citado, de BERTRAND DE JOUVENEL, *El Poder*. También en el libro de GAMBRA, *Eso que llaman Estado*, Madrid, 1958, págs. 139 y sigs., especialmente a partir de la pág. 148.

(7) Se atribuye a lord Acton la frase —que ha hecho fortuna— de que «el poder corrompe; el poder absoluto corrompe absolutamente».

pero que no se agota en sí misma. Por eso, por una parte, el profesor Elías de Tejada (8) ha podido subrayar cómo la «potestas» romana es la fuerza que existe por sí misma, antes que fueran dictadas las leyes y que éstas reconocieran, regularan y delimitaran sus contornos; pero, por otra parte también, no resulta menos cierta la afirmación de Romano Guardini (9) de que el poder no pertenece sólo al mundo físico —la fuerza impersonal, cósmica y material— sino que implica el ejercicio de una responsabilidad personal y, por lo tanto, lleva el sello moral que marca indeleblemente lo humano.

Es que el poder es fuerza personalizada y como tal encauzada y limitada por el derecho. Lo que nos acerca a su fundamentación teleológica, ya que, a medida que esa fuerza se pone al servicio de los ideales de justicia que caracterizan a lo jurídico, se nos hace posible su discernimiento de otras fuerzas: a medida que lo político se subordina a lo ético, el poder se justifica por los fines a los que sirve (10).

Aún ha de añadirse —siguiendo con el desarrollo del profesor Elías de Tejada (11)— a los elementos político y ético otro dato: el reconocimiento social, de base eminentemente sociológica, por tanto, de donde le viene una primacía, una consideración de superioridad, un respeto que se basta para ser efectivo sin necesidad de utilizar la coacción física en la generalidad de los casos.

En la experiencia romana —y nadie como Alvaro D'Ors (12)

(8) Cfr. FRANCISCO ELÍAS DE TEJADA, «Poder y autoridad: concepción tradicional cristiana», *Verbo*, núm. 85-86 (1970), págs. 419-437, concretamente, la pág. 425. También en el volumen *Poder y libertad*, Madrid, 1970, pág. 163.

(9) Cfr. ROMANO GUARDINI, *op. cit.*, págs. 170-171.

(10) Recordemos la definición que del derecho da ELÍAS DE TEJADA como «norma ética de contenido político». Cfr. *Introducción a la ontología jurídica*, Madrid, 1942 pág. 111.

(11) Cfr. FRANCISCO ELÍAS DE TEJADA, *Poder y autoridad: concepción tradicional cristiana*, loc. cit., págs. 430-432.

(12) Se trata de una auténtica idea central del pensamiento de ALVARO D'ORS. Véanse, a título de ejemplo, *Una introducción al estudio del*

lo ha destacado, extrayendo de la misma una lección de alcance universal que ha alentado en el fondo de todas sus aportaciones al campo de la filosofía política y social como si de su hilo conductor se tratase— se distinguía claramente entre la *potestad* y la *autoridad*, polos de poder y saber, respectivamente, sobre un fondo de reconocimiento social en ambos casos. La experiencia medieval, por su parte, hizo suyas las enseñanzas de los juristas romanos clásicos, pero lo hizo de acuerdo con una situación política radicalmente nueva, la ocasionada por la nueva configuración que el cristianismo había dado a la sociedad. La caída del Imperio Romano en Occidente dio nacimiento a una nueva civilización signada por un gobierno altamente descentralizado e instalado sobre una base feudal, que renunciaba a todo intento de identificarse en última instancia con la soberanía; por la autonomía e influencia en costumbres y leyes de la Iglesia; por la virtual independencia de villas y ciudades respecto al poder real o imperial; y por la existencia de «parlamentos» en Francia y «cortes» en España, que tenían la facultad de otorgar o negar subsidios al gobierno.

El profesor norteamericano Frederick Wilhelmsen (13) ha explicado con notable precisión y de manera sugerente cómo

Derecho, Madrid, 1963; «Autoridad y potestad», en *Escritos varios sobre el derecho en crisis*, Roma-Madrid, 1973, págs. 93-105; «Doce proposiciones sobre el poder», en *Ensayos de teoría política*, Pamplona, 1979, págs. 111-121; *Prelección jubilar*, Santiago de Compostela, 1985, 33 páginas; *La violencia y el orden*, Madrid, 1987, 125 págs. Tan importante se muestra para acceder al corazón de la obra de este autor que su discípulo, el profesor RAFAEL DOMINGO, le ha dedicado su libro *Teoría de la auctoritas*, Pamplona, 1987, 324 págs.

(13) Cfr. FREDERICK D. WILHELMSSEN, «Donoso Cortés and the meaning of political power», *The Intercollegiate Review* (1968), luego reproducido en *Christianity and political philosophy*, Universidad de Georgia, 1978, págs. 139-173. Hay una versión castellana de CARMELA GUTIÉRREZ DE GAMBRA en *Verbo*, núm. 69 (1968), págs. 691-726. El profesor WILHELMSSEN, según ha confesado en más de una ocasión, ha pretendido en algunos de sus trabajos, trascender la distinción orsiana de lo jurídico a lo metafísico. Cfr. FREDERICK D. WILHELMSSEN, *Cristo Rey, libertad, carlismo*, Sevilla, 1975, pág. 5.

en la Cristiandad medieval la autoridad —más allá de la propia de los jueces— se extendió hasta difundirse a través de esa multitud de instituciones que caracterizaban al mundo medieval, haciendo de él una realidad política sin par. El poder pertenecía al príncipe y estaba especificado y determinado por una serie de instituciones que gozaban de una autoridad propia cada una. El poder era uno y la autoridad era plural: el poder político era único y la manera de ejercerlo era múltiple. Y, por encima, la soberanía estaba reservada a Dios, puesto que en El poder y autoridad se identifican.

Esta restricción medieval del poder político por la autoridad —o, más exactamente, por una multitud de autoridades— es un dato crucial para cualquier teoría del poder, puesto que éste queda circunscrito a coronar y armonizar la estructura de una sociedad fuertemente diferenciada e institucionalizada. Así, un sir John Fortescue —significativamente citado por Voegelin (14) y estudiado por Wilhelmsen (15)—, puesto a articular el significado de la representación política, acude a la analogía anatómica y compara la *res publica* a un cuerpo que no puede funcionar sin cabeza. No en vano, había sido el mismo Fortescue el que, siguiendo a Santo Tomás, había distinguido entre el *dominium politicum et regale* —en el que gobierna un solo hombre, el rey, pero de acuerdo con leyes que él no hace sino que encuentra en instituciones, costumbres, usos y estatutos de su reino— y el *dominium regale* que llevaba en sí el germen del posterior absolutismo.

(14) Cfr. ERIC VOEGELIN, *Nueva ciencia de la política*, Madrid, 1968, págs. 68-78, donde realiza un estudio importante de la obra del autor inglés medieval desde el punto de vista de la articulación del significado de la representación política.

(15) WILHELMSSEN, prolongando las reflexiones citadas de VOEGELIN, analiza la aportación de FORTESCUE como significativa de la tradición occidental. Cfr., del mismo, «Donoso Cortés and the meaning of political power», cit., pág. 702 de la versión castellana; «Sir John Fortescue and the English Tradition», *Modern Age*, vol. 19 (1975), también en el libro *Christianity and political philosophy*, cit., págs. 111-138, cuya orientación sigue en este trabajo.

Bien distinta es la significación de que dotó al poder la Modernidad. Se ha escrito, siguiendo el ejemplo aristotélico de usar la metáfora de la organización doméstica, que el amo de la mansión política que construyó la Modernidad es creación del genio de Maquiavelo, que Hobbes dio forma al servidor y que Bodino construyó el techo que desde entonces llamamos «Estado». Después de Bodino, el poder se adornará con el velo de la soberanía y nacerá el absolutismo. Poder absoluto inconcebible para el hombre medieval —que contemplaba los excesos en el contexto de la doctrina de la tiranía, forma de gobierno que, como tal, no tiene que ver con el carácter absoluto del poder sino sólo con su uso ilegal—, que sólo podía atribuírsele así a Dios: pues sólo El puede dar íntegro *ser* a las cosas sin reformar ningún sujeto preexistente, sólo El tiene un poder no condicionado en modo alguno ni desde dentro ni por ninguno de los factores extrínsecos sobre los cuales puede ejercerse. Hasta el punto de que la mera afirmación del poder absoluto y soberano del monarca sonaba a herética. Los ejemplos son de sobra conocidos, desde la traducción de Gaspar de Añastro e Isunza de las Repúblicas de Bodino «catholicamente enmendadas» en que sustituye la voz soberanía por la de «suprema auctoritas» (16); hasta la condena por la Inquisición de la proposición sostenida, delante del rey Felipe II, por un predicador acerca de que «los reyes tienen poder absoluto sobre las personas de sus vasallos y sobre sus bienes», condena que incluía la pública retractación de lo erróneamente afirmado con todas

(16) Cfr. FRANCISCO ELÍAS DE TEJADA, *El Franco Condado hispánico*, Sevilla, 1975, pág. 228, donde escribe: «Cuando el aragonés Gaspar de Añastro e Isunza vierte al castellano *Las Repúblicas*, de Bodino, "catholicamente enmendadas", pone entre sus correcciones la de que los hispánicos no pueden aceptar la noción de soberanía, debiendo sustituirla por la de "suprema auctoritas"; dado que la soberanía es poder ilimitado por encima de los cuerpos sociales, mientras que la "suprema auctoritas" implica que cada cuerpo político, incluidas las potestades del monarca, está encerrado dentro de unos límites. Por lo cual los hispanos (...) eran hostiles a la "souveraineté" bodiniana».

las formalidades de auto jurídico (17). Por no hablar de la doctrina del tiranicidio... (18).

Con Bodino cambia el sentido del poder. Incluso en el terreno de las analogías se pasa de la expresión anatómica de Fortescue a la que ve en el poder una auténtica forma sustancial de la comunidad. El poder pasa a ser aquel principio interior de crecimiento y especificación que vivifica a una realidad desde dentro y la hace ser lo que es, con lo que entramos decididamente en el terreno del *dominium regale*. El poder político se hizo absoluto solamente cuando se convirtió en la forma sustancial de la república. La comunidad, reducida a un amasijo amorfo, carente de instituciones con función política representativa, fue conformada de un modo o de otro por el poder, el cual absorbió toda la autoridad dentro de sí y se proclamó soberano.

Pero ese absolutismo recién estrenado, mientras exista en quien ejerce el poder conciencia de un orden moral que no debe ser violado y mientras perdure una cierta —aunque decadente— vida social libre, no comenzará a mostrar todas las consecuencias disolventes que encierra. Aun así, con el paso del tiempo, sus efectos irán excediendo de los de un mero vicio o defecto (19) en el ejercicio o peculiar constitución del poder para entrar en el ámbito de lo que propiamente constituye un nuevo espíritu, con su ontología, su moral, su política e inclu-

(17) Cfr. JAIME BALMES, *El protestantismo comparado con el catolicismo*, Madrid, 1967, pág. 374, donde cuenta con detalle el sucedido, citando como fuente las *Relaciones* de ANTONIO PÉREZ.

(18) Cfr. FRANCISCO PUY MUÑOZ, «Balmes, sobre los cuerpos sociales básicos», en el volumen de varios autores *El otro Balmes*, Sevilla, 1974, pág. 256, donde escribe, refiriéndose a la doctrina del tiranicidio, que es «es la más genuina creación del sistema ideológico tradicional hispánico».

(19) Cfr., para un análisis clásico de los vicios o defectos de la soberanía, ya orgánicos, ya funcionales, ENRIQUE GIL Y ROBLES, *Tratado de Derecho político según los principios de la filosofía y el derecho cristianos*, Madrid, 1961-1963, tomo II, págs. 681-717.

so su praxis propias (20). Es el totalitarismo, del que Bernanos dijo que «es menos una causa que un síntoma» (21), con palabras luminosas, pues enlazan el fenómeno del Estado totalitario con el final de un proceso ideológico en el que la democracia moderna ocupa un estadio decisivo.

El problema teórico del poder, desde Montesquieu hasta nuestros días, ha sido el de la posibilidad y deseabilidad de poner límites a su tendencia hacia el absolutismo. La tradición liberal que nació del enciclopedismo trató de asegurar la libertad en una situación política en que la república se había hecho soberana, identificándose con el poder perpetuo y absoluto. Ahí radica precisamente la debilidad de su solución, inserta plenamente en el contexto del Estado moderno. Y ahí se ha dirigido el ataque de la escuela contrarrevolucionaria. Vázquez de Mella se refirió a esta cuestión en innumerables ocasiones: «El absolutismo es la ilimitación jurídica del Poder, y consiste en la invasión de la soberanía superior política en la soberanía social...» (22). «... Esa unificación de la soberanía es la causa y el cimiento del régimen parlamentario, y la diferenciación de las dos, el verdadero régimen representativo...» (23).

Pero, quizás, nadie como Donoso Cortés haya explicitado los fundamentos de una teoría del poder distinta y opuesta a la contenida en los textos liberales. En su *Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo*, en su *Discurso sobre la Dictadura*, pero sobre todo en su famosa carta al editor de la *Revue des Deux Mondes*, nos ha dejado pruebas de esa su sabiduría tan

(20) Cfr. mi trabajo «El totalitarismo democrático», *Verbo*, 219-220 (1983), págs. 1.165-1.198; o en el volumen colectivo *¿Crisis en la democracia?*, Madrid, 1984.

(21) GEORGES BERNANOS, *La libertad, ¿para qué?*, Buenos Aires, 1974, pág. 136.

(22) JUAN VÁZQUEZ DE MELLA, «Discurso en el Congreso de los Diputados el 18 de junio de 1907», en *Obras Completas*, volumen X, Madrid, 1932, pág. 181. En este discurso Mella afronta con cierta extensión y notable interés una crítica a la teoría de la separación de los poderes.

(23) *Id.*, «Conferencia en el Teatro Goya, de Barcelona, el 5 de junio de 1921», en *Obras Completas*, vol. XIV, Madrid, 1932, pág. 298.

seductora por sacar de las verdades teológicas consecuencias políticas y sociales. Comienza Donoso buscando en la doctrina específicamente cristiana de la Trinidad la clave de la estructura metafísica del ser y, de resultas, la explicación de todo lo creado. Por eso, escribe en el primer capítulo del *Ensayo*: «En lo más escondido, en lo más alto, en lo más sereno y luminoso de los cielos, reside un Tabernáculo inaccesible aun a los coros de los ángeles: en ese Tabernáculo inaccesible se está obrando perpetuamente el prodigio de los prodigios y el Misterio de los Misterios. Allí está el Dios católico, uno y trino (...). Allí la unidad, dilatándose, engendra eternamente la variedad; y la variedad, condensándose, se resuelve en unidad eternamente (...). Porque es uno, es Dios; porque es Dios, es perfecto; porque es perfecto, es fecundísimo; porque es fecundísimo, es variedad; porque es variedad, es familia. En su esencia están, de una manera inenarrable e incomprensible, las leyes de la creación y los ejemplares de todas las cosas. Todo ha sido hecho a su imagen; por eso la creación es una y varia» (24). Pero el genial extremeño no se limita a establecer su ley, sino que desciende a explicar su virtualidad que, paradójicamente, no es unívoca, sino que es análoga, pues está sometida a sí misma: «Siendo una en su esencia, es infinita en sus manifestaciones; todo lo que existe parece que no existe sino para manifestarla; y cada una de las cosas que existen la manifiesta de diferente manera: de una manera está en Dios, de otra manera en Dios hecho hombre, de otra en su Iglesia, de otra en la familia, de otra en el universo; pero está en todo y en cada una de las partes del todo; aquí es un misterio invisible e incomprensible, y allí, sin dejar de ser un misterio, es un fenómeno visible y un hecho palpable» (25). En la filosofía política también tiene mucho que de-

(24) JUAN DONOSO CORTÉS, «Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo», en *Obras Completas*, Madrid, 1970, vol. II, página 512. Cfr. las atinadas consideraciones que hace el profesor CARLOS VALVERDE, S. J., en la «Introducción» a la edición de la obra, vol. I, págs. 104 y sigs.

(25) *Id.*, *op. cit.*, págs. 522-523.

cir Donoso en desarrollo de la ley de la unidad y la variedad, iluminando toda esa área de la experiencia de un modo mucho más pleno y en el fondo inteligible que lo que podría hacerlo un planteamiento puramente inmanentista: «En la sociedad, la unidad se manifiesta por medio del poder y la variedad por medio de las jerarquías... Su coexistencia es a un tiempo el cumplimiento de la ley de Dios y la fianza de la libertad del pueblo» (26). En la *Carta*, pues, nuestro autor, con otra terminología, no viene sino a encarecer lo que antes veíamos encarnado en la distinción entre poder y autoridad como sillar del orden social y político cristiano.

Por una parte, puede notarse cómo Donoso insiste en que la unidad se encuentra en el poder, un poder que debe ser *uno* —en la persona del rey—, *perpetuo* —en su familia— y *limitado*, porque dondequiera encontraba una resistencia material en una jerarquía organizada. La monarquía absoluta conservó la unidad y la perpetuidad del poder, pero pecó al «despreciar y suprimir todas las resistencias» contra el mismo, al destruir aquellas jerarquías corporativas en las que estas resistencias habían nacido y que eran su encarnación. El absolutismo, pues, «violó la ley de Dios», pues violó la ley de la variedad y la unidad: «Un poder sin límites es un poder esencialmente anticristiano y un ultraje a un tiempo mismo contra la majestad de Dios y contra la dignidad del hombre. Un poder sin límites no puede ser nunca ni un ministerio ni un servicio, y el poder político, bajo el imperio de la civilización cristiana, no es otra cosa. Un poder sin límites es, por otro lado, una idolatría, así en el súbdito como en el rey: en el súbdito, porque adora al rey; en el rey, porque se adora a sí propio» (27).

Pero si Donoso encuentra mucho de condenable en el absolutismo, sus errores los encuentra agrandados en el sistema político que nació de la Revolución francesa. La Monarquía absoluta, aun negando la monarquía cristiana en un aspecto fundamen-

(26) *Id.*, «Carta al director de la *Revue des Deux Mondes*», en *Obras Completas*, vol. II, pág. 769.

(27) *Id.*, loc. últ. cit., págs. 769-770.

tal, como es el de la limitación, la afirmó en otros dos igualmente fundamentales, como son el de la unidad y perpetuidad. El parlamentarismo, en cambio, violó la estructura del poder en *todas* sus notas esenciales y, por tanto, en sus consecuencias. El liberalismo, según escribe Donoso, «la niega en su *unidad*, porque convierte en tres lo que es uno con la división de poderes; la niega en su *perpetuidad*, porque pone su fundamento en un contrato, y ninguna potestad es inamovible si su fundamento es variable; la niega en su *limitación*, porque la trinidad política en que la potestad reside, o no obra por impotencia, enfermedad orgánica que pone en ella la división, u obra tiránicamente, no reconociendo fuera de sí ni encontrando alrededor suyo ninguna resistencia legítima. Por último, el parlamentarismo, que niega la Monarquía cristiana en todas las condiciones de su unidad, la niega también en su *variedad* y en todas sus condiciones por la supresión de las jerarquías sociales» (28).

No quiero entrar en el análisis de la teoría de la división de poderes, que Donoso critica muy finamente aunque sin referirla propiamente a Montesquieu, por considerarla, quizás, como una postura liberal común de su tiempo, pues es materia que ha de desarrollar Juan Vallet.

III

Tras haberme ocupado, por más que de modo parcial y casi impresionista, del planteamiento histórico de las limitaciones del poder, no quiero dejar de presentar en los siguientes minutos una visión más sistemática. Cabalmente es el mismo problema del que me he ocupado en lo que antecede, sólo que contemplado desde un ángulo de mira diferente.

Del reconocimiento antes proclamado de la naturalidad del poder se deduce su limitación. El poder es limitado por su propia naturaleza y sus límites naturales vienen determinados, por una parte, por su origen divino, pues en cuanto que es participación del poder de Dios no puede salirse de los límites con

(28) *Id.*, loc. últ. cit., pág. 770.

que El ha marcado su obra en la ley natural; y, por otra parte, por su objeto adecuado, que es el bien común temporal interpretado según el principio de subsidiariedad.

Estos límites naturales del poder, forzoso es decirlo, los tiene éste en su ejercicio con independencia de su posterior determinación y concreción en el orden jurídico concreto de cada comunidad.

Así, pues, y procurando acertar en un criterio clasificatorio que sea a un tiempo suficientemente expresivo y sustancialmente exacto, podemos distinguir tres tipos principales de limitaciones del poder:

A) En un primer lugar topamos con limitaciones religiosas y éticas. Ningún principio como el religioso para contener los apetitos desmesurados de poder y ningún fundamento como el moral para basar la recta convivencia. Aquí también la voz profética de Donoso Cortés resuena en nuestros oídos: «Señores, no hay más que dos represiones posibles: una interior y otra exterior, la religiosa y la política. Estas son de tal naturaleza que, cuando el termómetro religioso está subido, el termómetro de la represión está bajo, y cuando el termómetro religioso está bajo, el termómetro político, la represión política, la tiranía, está alta. Esta es una ley de la humanidad, una ley de la historia» (29). Es en su famoso *Discurso sobre la dictadura*, el que apuntaló a Narváez antes de que tiempo después otro discurso suyo, el *Discurso sobre la situación política de España*, le derribara, en el que el genial extremeño nos traza un paralelismo que todavía, leído hoy, impresiona. Pero, si desde el punto de vista de la sociedad, los límites religiosos y éticos son básicos por cuanto en una sociedad limpia la coacción puede reducirse al mínimo, mientras que en una sociedad decadente la coacción sólo clava —en expresión de Rostowtzeff (30)— la carne podrida, que se desgarrá, haciendo, en expresión clásica, que esa sociedad

(29) *Id.*, «Discurso sobre la dictadura», en *Obras Completas*, volumen II, pág. 316.

(30) Cfr. MIGUEL ROSTOWTZEFF, *Historia social y económica del Imperio Romano*, Madrid, 1962.

no soporte ni sus males ni sus remedios; desde el punto de vista del gobernante, no dejan de ser menos operativos e importantes, pues los valores religiosos y morales descubren al hombre su verdadera misión y encarnan en el gobernante la prudencia política capaz de hacer posible lo que es necesario, verdadera piedra filosofal de la ciencia y quehacer políticos. Además de que, desde este mismo punto de vista, la conciencia de ser un mero administrador y de actuar como vicario es una eficaz barrera contra la jactancia del gobernante. Esa esencial delegabilidad del poder constituye también uno de sus rasgos más característicos frente al carácter esencialmente indelegable de la autoridad (31).

B) En un segundo lugar tenemos que referirnos a las limitaciones orgánicas. La mera existencia de una sociedad fuerte y vigorosa es un eficaz mecanismo disuasorio frente a las veleidades expansivas del poder político. Pero si la sociedad está, además, estructurada y en sus distintos niveles rige el principio de autonomía jurídica —ese es el corazón del *fuero*—, se multiplican las garantías de libertad y se reducen a su mínima expresión los temores de abuso. El filósofo belga Marcel de Corte lo ha expresado sintéticamente en su ensayo *La educación política* (32) y, a pesar de que es sobradamente conocido para los lectores de *Verbo*, no me resisto a citar uno de sus párrafos: «Todo Estado construido sobre comunidades naturales y sobre la radicación que ellas difunden, ve de tal modo reducido su poder a su justa medida, que raramente actúa como una manifestación de una fuerza exterior a los ciudadanos. Por el contrario, todo Estado sin sociedad es axiomáticamente coercitivo, policíaco, armado de un arsenal de leyes y reglamentos encargados de dar sentido a las conductas imprevisibles y aberrantes de los individuos. Su tendencia al totalitarismo es directamente proporcional a la desaparición de las comunidades na-

(31) Cfr. ALVARO D'ORS, *Escritos varios sobre el Derecho en crisis*, cit., págs. 93 y sigs.

(32) Cfr. MARCEL DE CORTE, «La educación política», *Verbo*, número 59 (1967), págs. 635-659.

turales, a la ruina de las costumbres, a la debacle de la educación».

Este texto, sumamente preciso, aclara una buena parte de las cuestiones que levantan las limitaciones orgánicas y, sobre todo, da respuesta al gran tema del cambio de signo del poder y, de resultas, de la libertad. En efecto, la clave del aspecto humano —«entrañable», por usar de la terminología acuñada por Vicente Marrero en un libro original e incitador (33)— de los poderes antiguos radicaba en la cohesión hondísima de la ortodoxia pública católica y en la variedad y libertad fecundísimas de lo que Donoso Cortés, como antes vimos, llamó las «jerarquías sociales».

La teoría y la praxis liberales, en cambio, y abriendo la sima en cuya profundización han colaborado todos los totalitarismos, no sólo ha negado la limitación del poder que es fruto de la variedad jerárquica, sino que ha despedazado a la sociedad desde dentro, fragmentándola, negándole la coherencia de lo que Kendall y Wilhelmsen llamaron la ortodoxia pública (34).

C) En tercer lugar tenemos limitaciones propiamente jurídicas o constitucionales. Qué duda cabe de que las limitaciones éticas y religiosas, en cuanto arraigan en el estrato más profundo del hombre, son también las más sólidas y las que más dejan la libertad al abrigo de cualquier arbitrariedad humana. En la plena sumisión al derecho natural está la piedra de toque del poder ordenado, pues, como señaló Pío XII en su mensaje de Navidad de 1942, *Con sempre* (35), el saneamiento de la situación a que ha llegado hoy el sentimiento jurídico por obra del positivismo y del utilitarismo sólo puede obtenerse cuando se despierte la conciencia de un ordenamiento jurídico fundado en

(33) Cfr. VICENTE MARRERO, *El poder entrañable*, Madrid, 1955.

(34) Cfr. WILMOORE KENDALL y FREDERICK D. WILHELMSSEN, *Cicero and the politics of the public orthodoxy*, Pamplona, 1965; y de WILHELMSSEN, también, *La ortodoxia pública y los poderes de la irracionalidad*, Madrid, 1965.

(35) Pío XII, «Con sempre», en *Documentos políticos de doctrina pontificia*, Madrid, 1958, págs. 838-855.

el supremo dominio de Dios y en los inviolables derechos naturales de la persona.

Qué duda cabe también que las limitaciones orgánicas son imprescindibles, pues la centralización de la sociedad —como por otra parte la división del poder— son errores políticos gravísimos que provienen de una filosofía desenfocada. Mientras que la comunidad política descentralizada que distribuye la autoridad a través de una diversidad de instituciones autónomas, es exigida por la misma ley de la existencia política.

Pero, al lado de las limitaciones éticas y orgánicas, hemos de referirnos también a las limitaciones propiamente jurídicas o constitucionales. Aportan, sobre todo, una dimensión más extrínseca al tema de las limitaciones del poder, pues realizan su función a través de condicionamientos impuestos por la sociedad a través, generalmente, de órganos que la representan. Están íntimamente relacionadas con la situación y circunstancias de cada pueblo y son, por tanto, esencialmente mudables y adaptables.

En consecuencia, finalmente, están también en estrecha relación con la peculiar institucionalización de cada comunidad.

IV

En nuestros días la tensión entre poder y autoridad ha desaparecido y el poder ha ido eliminando del campo político y social las instancias de autoridad con las que en tiempos pasados, y en un diálogo continuado, construyó sociedades libres. La Iglesia, sede principal de la moral personal y social, ha ido reduciendo su ámbito de influencia —ahí radica la autoridad, en influir sin tener propiamente poder—, primero en el ámbito político y más tarde en el propiamente social de la moral familiar y la educación y enseñanza. Hasta el punto de que ha podido decirse que al lema añejo de la separación entre la Iglesia y el Estado, y una vez consumada, ha seguido la separación entre la Iglesia y la sociedad (36). Diríase que la propia Iglesia, instala-

(36) Cfr. THOMAS MOLNAR, «Ideología y religión en la Hungría de hoy», en *Verbo*, núm. 231-232 (1985), pág. 117.

da en la tesis seráfica del pluralismo, se ha acomodado a tal hecho hasta que ha empezado a ser molestada por el desenvolvimiento de lo que en el plano teórico había aceptado (37). Las instituciones sociales, privadas de repercusión participativa por el monopolio político de los partidos, han ido sufriendo la erosión acelerada de la masificación y el uniformismo. El proceso descrito con trazos lucidísimos por Bertrand de Jouvenel y prolongado por nuestro amigo Thomas Molnar, del Estado, una vez convertido en único agente de la vida social, dispensando sus favores y concediendo sus mercedes en una cascada descendente de nuevas feudalidades (38), podría ser aquí evocado si no tuviera encaje más apropiado en otras partes del programa de esta Reunión.

Pero la limitación del poder es una necesidad permanente y el Estado actual sigue buscándola, aunque no da con ella, pues la busca donde no puede encontrarla, sencillamente, porque se encuentra en otra parte, precisamente en esas instancias de autoridad a que acabo de referirme. La división de poderes —que resulta inviable—; los derechos humanos entendidos como dogmática consensualista y esencialmente operativa o estratégica (39); o la opinión pública, forjando mitos, imágenes, slogans, seleccionando y manipulando la información (40) y con una innegable predisposición hacia la criptocracia, no aciertan a detener los abusos del poder, lo que —por pasiva— demuestra la necesidad de una autoridad independiente, cristalizada en órganos de con-

(37) Cfr. JOSÉ GUERRA CAMPOS, «La Iglesia y la comunidad política. Las incoherencias de la predicación actual descubren la necesidad de reedificar la doctrina de la Iglesia», en MIGUEL AYUSO (editor), *XIV Centenario del III Concilio de Toledo. Iglesia-Estado: ¿dónde estamos hoy?*, número extraordinario de la revista *Iglesia-Mundo*, núm. 384 (1989), págs. 51-58.

(38) Cfr. THOMAS MOLNAR, *El socialismo sin rostro*, Madrid, 1979.

(39) Cfr. MIGUEL AYUSO, «La visión revolucionaria de los derechos humanos como ideología y su crítica», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, núm. 20 (1989), págs. 280-298.

(40) Cfr. MARCEL DE CORTE, «La información deformante», *Verbo*, núm. 41 (1966), págs. 9-27.

sejo desprovistos de poder que, con su saber socialmente reconocido, sean capaces de desautorizar a la potestad (41).

* * *

Concluyo. El tema de las limitaciones del poder, a la luz del estado actual de las sociedades llamadas democráticas, no puede presentar aspectos más inquietantes. Desde que Maquiavelo convirtió la política, independizada del derecho, en una *técnica racional del poder*, al que a su vez consideró sin otro fin que el propio poder, y desde que Bodino convirtió ese instrumento en soberano, la moral y las jerarquías sociales han sufrido un prolongado exilio de la vida política. El constitucionalismo no ha seguido sino por un cauce que encontró excavado. Sánchez Agesta lo ha destacado en una página de las más lúcidas del Derecho político de nuestros días: «El primado de la voluntad de poder sobre la constitución social, que es uno de los caracteres de nuestro tiempo, ha quebrado el hilo de una tradición forjadora de instituciones, y en cierto modo todo el orden constitucional contemporáneo se presenta como un *proyecto racional de constitución*, no sólo de las instituciones que encarnan el poder político sino de la misma entraña del orden social» (42).

Es difícil añadir nada más. Si me permiten sacar una conclusión más ceñida al tema de esta comunicación, diré que para recuperar la verdadera metafísica del poder, con sus inherentes limitaciones éticas, orgánicas y jurídicas, una intensa moralización de la política y una recuperación de la auténtica vida social son presupuestos inexcusables. Pero ello nos lleva muy lejos...

(41) Cfr. ALVARO D'ORS, *La violencia y el orden*, cit., págs. 106 y siguientes.

(42) Cfr. LUIS SÁNCHEZ AGESTA, *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid, 1980, págs. 27-28.