

ORIGEN Y FUNDAMENTO DEL PODER Y DE LA AUTORIDAD

POR

ESTANISLAO CANTERO

Queridos amigos: me corresponde hacer la introducción al tema general de esta reunión, que versará sobre *el poder*, dedicando especial atención a su origen y fundamento.

Parece existir un sentimiento de prevención, de recelo y en ocasiones incluso de rechazo, respecto al poder. No sólo se advierte esto en aquellos que han sustentado la necesidad de la desaparición del poder del Estado o la desaparición de éste, como ocurrió con algunas herejías cristianas o con el anarquismo, sino también es perceptible hoy día, en buena parte de los hombres, entre los católicos y quizá especialmente entre aquellos que podríamos llamar tradicionales —es decir, aquellos que sustentan las mismas doctrinas que enseña la Iglesia, sus tesis tradicionales, las de sus teólogos y la de la doctrina filosófico-política católica.

Nosotros mismos, al convocaros a esta Reunión en el último número de *Verbo* (1), si bien no mostrábamos este aspecto como el fundamental de las cuestiones que plantea el tema del poder, indicábamos como una realidad ese aspecto al señalar el desbordamiento del poder del Estado y el declive de la autoridad coincidente con el auge de un poder que se ha hecho totalitario.

Esta desconfianza, o al menos cierto grado de desconfianza y recelo ante el poder, tiene su explicación si observamos que, sobre todo desde cierta época —la de la aparición de los Estados tras la ruptura de la Cristiandad medieval y, especialmente, desde la Revolución francesa— el poder del Estado no ha cesado de crecer. Pero es necesario observar que aunque Bertrand de

(1) «El Poder. Ante la XXVII Reunión de amigos de la Ciudad Católica, *Verbo*, núm. 267-268 (1988).

Jouvenel haya dado a su estudio sobre el poder el subtítulo de *Historia natural de su crecimiento* (2), éste hay que considerarlo como patológico y no como fruto de su misma naturaleza, como si fuera su normal desarrollo vital.

En efecto, el poder es algo no sólo necesario sino además natural; más aún, es un bien. Así es como hay que entenderlo so pena de resultar incomprensible la respuesta de Cristo Nuestro Señor a Pilato (3), el texto paulino (4) y, en general, la doctrina católica. Por ello constituye piedra angular de la doctrina social de la Iglesia, que lo fundamenta en Dios y exige para su rectitud su ordenación al bien común. Pero existen limitaciones que son intrínsecas a ese poder que decimos que es necesario y natural a la comunidad política. No se trata de establecer límites extrínsecos al poder, como si, carente de ellos, el poder inexorablemente se desbordara; más bien de establecer el contenido mismo de ese poder, es decir, del poder justo, pues tal es el poder que, propiamente, requiere la comunidad política.

Al hablar del poder nos referimos, sobre todo, al poder político, al poder de la comunidad política, de la sociedad perfecta que se basta así misma y cuyo fin es el bien común, denominada en otras épocas *polis* o *republica* y que hoy conocemos con el nombre de *Estado*.

Lo primero que parece exigible es una definición del poder y de la autoridad, pues enunciadas ambas palabras en el título de esta conferencia parece que han de significar cosas distintas. Sin embargo no voy a hacerlos, pues aunque las definiciones son necesarias para poder entendernos, corro el riesgo de que sean poco satisfactorias. Y es que tanto la palabra poder como la pa-

(2) BERTRAND DE JOUVENEL, *El poder*, Editora Nacional, Madrid, 1956.

(3) «No tendrías ningún poder sobre mí si no te hubiera sido dado de lo alto», *Jn* 19, 11.

(4) «Todos han de estar sometidos a las autoridades superiores, pues no hay autoridad sino bajo Dios; y las que hay por Dios han sido establecidas, de suerte que quien resiste a la autoridad, resiste a la disposición de Dios, y los que la resisten se atraen sobre sí la condenación», *Rom* 13, 1-2.

labra autoridad tienen cada una de ellas significados diversos, al tiempo que, con diferentes sentidos; se utilizan indistintamente una y otra como sinónimas, como ocurre con casi toda la neoescolástica; y no faltan, tampoco, quienes emplean la palabra autoridad para designar lo que otros llaman poder. No voy a referirme al origen etimológico de ambos vocablos; ni tampoco a la distinción romana entre *potestas* y *auctoritas*, ni a la distinción basada en el derecho romano que ha llevado a Alvaro d'Ors (5) a definir la potestad como el poder socialmente reconocido y a la autoridad como el saber socialmente reconocido; definiciones que no concuerdan exactamente con las efectuadas por Elías de Tejada (6), para el cual, el poder, en el sentido que aquí lo empleamos, es la fuerza sometida al derecho y la autoridad relación sociológica de superioridad acatada gracias a su clarísima evidencia.

La comunidad política en cuanto tal, requiere una dirección, un gobierno que permita y haga realidad la unidad de orden moral en que consiste, y que tienda hacia su fin propio y específico, constituido por el vivir conforme a la virtud, según indicó Aristóteles, y que Santo Tomás precisó al señalar que ese fin es el bien común. Esa dirección, ese gobierno, debe ser desempeñado necesariamente por alguien. Al hablar del poder voy a referirme, pues, a ese elemento directivo y por autoridad, voy a entender la concreción de ese poder. Al final me referiré, brevemente, al concepto de autoridad según la explicación de Elías de Tejada.

León XIII, en la encíclica *Inmortale Dei*, sobre la constitución cristiana del Estado, enfrentándose a la concepción liberal para rechazarla, hace suya la doctrina de Santo Tomás —y, en general, la que había mantenido la filosofía católica con sus bases en el Estagirita— y, así, señalaba la sociabilidad natural del hom-

(5) ALVARO D'ORS, *Escritos varios sobre el derecho en crisis*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1973, pág. 87; *La violencia y el orden*, Dyrsa, Madrid, 1987, pág. 37.

(6) FRANCISCO ELÍAS DE TEJADA, «Poder y autoridad: concepción tradicional cristiana», *Verbo*, núm. 85-86 (1970), págs. 429-431.

bre, la necesidad de la autoridad que impulse a la sociedad y el origen de la autoridad en la naturaleza, y, por tanto, en Dios, su autor (7).

Podemos, pues, advertir que la dirección o gobierno en la sociedad es connatural a ella misma; allí donde hay sociedad, existe necesariamente el poder; de ahí que éste proceda de Dios, por ser autor de la naturaleza; esto significa no sólo que el poder es natural, sino que además se recibe de Dios; quien manda, manda en su nombre y ante El ha de responder; en este sentido se entiende perfectamente que Alvaro d'Ors (8) diga que todo poder es delegado. El poder político, por consiguiente, no es fruto de la voluntad de los hombres, ni de su consentimiento, ni derivado del supuesto contrato social originador de la sociedad. La comunidad política, que es una comunidad de orden moral, nace ordenada a un fin que es el bien común; éste no se obtiene si la pluralidad de partes que la forman no tienden todas a ese fin. Como advirtió el Aquinatense, siempre que haya algunos que se dirijan a un fin, es necesario algún dirigente por cuya dirección se llegue a ese fin. Por eso, al estar el poder político unido esencialmente a la sociedad, su causa eficiente no es, como tampoco lo es para la sociedad, ni el consentimiento ni la delegación del pueblo, ni el contrato social, sino que es la naturaleza. Por eso, no es algo que se pacta o elige, sino algo que es independiente de los hombres. Así, León XIII, lo advertía en su encíclica *Diuturnum illud* (9), saliendo al paso del filofismo, que hacía recaer el origen de la autoridad en la voluntad del pueblo como única y última causa.

Está, pues, fuera de toda duda la naturalidad del poder político, su bondad y su procedencia de Dios. Ahora bien, el poder político existe, no por una imposición arbitraria, como acabamos de ver, ni para el disfrute de quienes lo ejercen, sino para dirigir la comunidad política al bien común. Por ello, presuponemos

(7) LEÓN XIII, *Inmortale Dei*, Doctrina Pontificia, II. Documentos Políticos, BAC, Madrid, 1958, pág. 191.

(8) ALVARO D'ORS, *La violencia y...*, pág. 120.

(9) LEÓN XIII, *Diuturnum illud*, *ibid.*, págs. 111-115.

este fin cuando decimos del poder que es justo, legítimo, ordenado o que es un bien. Y así, como el poder no es una imposición arbitraria, como no surge a espaldas de la sociedad ni es algo que se le superponga, sino que nace con ella, necesariamente ha de tenerla en cuenta y, por decirlo de algún modo, ha de respetar su estructura orgánica. El poder, pues, no es arbitrario ni totalitario. Está delimitado por su propio fin.

Ein embargo, decir de el poder que es consustancial a la sociedad, decir que procede de Dios y que por ello ha de ejercerse conforme a sus normas, no es decir nada en cuanto al modo en que Dios da ese poder. Junto a su causa u origen remoto, cabe distinguir también su origen próximo. Este se refiere no a la naturaleza del poder, sino al modo y persona o personas en que éste se concreta. ¿Transmite Dios el poder directamente al gobernante? ¿Lo hace por medio de la sociedad? ¿Lo transmite la sociedad? ¿Es el acontecer histórico el que lo determina? Indudablemente, el debate teórico o filosófico de esta cuestión es importante. Pero como habremos de ver, puede soslayarse dicha cuestión, al menos parcialmente, si, admitido su origen remoto en Dios, se admiten también sus límites intrínsecos; o dicho de otro modo, que ha de ser justo.

Voy a referirme a esta cuestión dentro del ámbito de la doctrina católica. Admitido, por supuesto, el origen remoto del poder de Dios, la doctrina católica no es unánime en cuanto a su origen próximo; hay diversidad de opiniones y de razones en cuanto a la forma o modo como se concreta el poder y en cuanto al significado de ese origen.

Las diversas doctrinas pueden encuadrarse en dos grupos fundamentales, que, a su vez, pueden subdividirse. Rafael María de Balbín (10) ha hecho su estudio clasificándolos en cuatro grupos principales, si bien hay diferencias, incluso notables, en quienes pueden ser adscritos a cada uno de esos grupos. Tendríamos, así, dos grandes grupos formados por el inmediatismo y por el me-

(10) RAFAEL M. DE BALBIN BEHRMANN, *La concreción del poder político*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1964, págs. 85-152. Me he servido de esta obra para la exposición que a continuación se desarrolla.

diatismo. Para los inmediatistas, el poder que tiene su origen en Dios, no lo posee la comunidad política en ningún caso, sino que va directamente de Dios al gobernante, pudiendo establecerse una subdivisión entre el inmediatismo exagerado o extremo, para el que, si bien no es la voluntad expresa de Dios quien determina quién ha de gobernar, tampoco interviene el consentimiento de los hombres, sino la historia de una nación, en virtud de lo cual son los mejores los que gobiernan; y el inmediatismo moderado para el cual es necesaria la intervención del consentimiento popular, aun de forma vaga o implícita, para designar al gobernante. De acuerdo con esta última teoría, la intervención de los hombres se reduce a la designación de quién ha de mandar, a nombrar a la autoridad; por ello se la llama, también, teoría de la designación. El poder no reside en el pueblo de ningún modo, ni tampoco el gobernante lo es por expresa voluntad de Dios; el pueblo se limita a designar —por el procedimiento que sea— a quién ha de gobernar, y una vez hecho esto, el poder va directamente de Dios al gobernante.

Frente a estas teorías, la más extendida —así hay que decirlo porque es la que más representantes tiene y es la que hoy está más en boga, como antes de la aparición del neoescolasticismo— se encuentra la teoría mediatista. Se caracteriza por afirmar que el poder o la autoridad (se utiliza una u otra palabra), reside de modo natural en la comunidad política, en el pueblo. Por ello, quien gobierna tiene que haber recibido el poder del pueblo. Según esta teoría, es la propia sociedad la que se dirige a un fin determinado, por lo que es propio de ella gobernarse. Dentro de este grupo, la teoría más extendida es la que afirma que, como la comunidad toda entera no puede ejercer la autoridad, necesariamente ha de comunicar el poder a los gobernantes. Para la mayoría de los partidarios de esta doctrina, se transfiere el poder por el pueblo en una ocasión y sólo conserva la facultad de deponer a los titulares en casos de extrema tiranía. Se la denomina, también, doctrina de la traslación, porque lo que hace el pueblo es trasladar el poder que a él le pertenece a quien él determina. El poder, que procede de Dios, va al gobernante o a los goberna-

tes por mediación del pueblo, al cual le corresponde, y éste lo traslada a los gobernantes.

También cabe hablar de otro mediatismo extremo para el cual el poder reside siempre en la comunidad y se ejerce por medio de órganos, pero nunca renuncia al poder que le es propio, que le pertenece. Esta tesis, que es la más extrema, que es la de Maritain, es, también, la más próxima a Rousseau. Para esta teoría no se da una transmisión del poder, sino que éste pertenece al pueblo y de él participan los gobernantes. Queda, pues, claro, que con la teoría maritainiana, por conclusión, se llega, sin gran esfuerzo, y casi necesariamente, a la forma de gobierno democrática, y así lo hace Maritain (11).

Hemos visto a vuela pluma las diversas teorías sustentadas, que aún podrían ampliarse, no sólo refiriéndose con algún detalle a cada autor, sino también mencionando a los eclécticos que tratan de conciliar las teorías inmediatistas con las mediatistas. ¿Cuál de ellas es la correcta? ¿Es preciso adherirse a alguna de ellas? En realidad, en esta ponencia no se trata de tomar partido ante la cuestión, sino de señalar, de acuerdo con la Iglesia —que tampoco toma partido—, que en el plano en que se mueve la doctrina católica, todas ellas son admisibles. Mejor dicho, creo que casi todas, pues una de ellas debe ser excluida, pues si es cierto —como efectivamente lo es—, que la Iglesia tampoco toma partido por las diversas formas de gobierno y las admite a todas —con tal que procuren el bien común y el poder se ejerza correctamente—, deberá ser rechazada como errónea aquella teoría que conduce, inexorablemente, a una única forma de gobierno válida, a la santidad de la democracia, como ocurre con la teoría sustentada por Maritain.

Y creo que se puede decir que la doctrina de la Iglesia no ha tomado partido por esta cuestión, aun cuando los autores afirman que sí lo ha hecho, y de forma inequívoca, por medio de León XIII y de San Pío X. Así, por ejemplo, para Eugenio Ve-

(11) JACQUES MARITAIN, *L'homme et l'Etat*, PUF, París, 1965, 2.ª ed.; *Cristianismo y democracia*, La Pléyade, Buenos Aires, 1971.

gas, quien es una de nuestra reuniones (12) así lo entendió y lo dijo con claridad, haciendo un análisis de los textos de dichos Papas. Pero, para otros autores, como Rommen (13) o, entre nosotros, Victorino Rodríguez, O. P. (14), el análisis de los textos que conducen a Eugenio Vegas a la conclusión de que los Papas mencionados —León XIII y San Pío X— habían enseñado expresamente la doctrina de la designación, les lleva a ellos a conclusión bien diferente, por entender que ambos Papas no combatían la tesis tradicional del mediatismo traslacionista —de la que entienden que no hablaban más que, como mucho, de modo indirecto—, al rechazar y refutar las doctrinas del liberalismo y del marxismo en torno al origen de la sociedad y del poder, que era de lo que, a su juicio, verdaderamente trataban. Podría argumentarse que, pese a esto último, al hilo de ese rechazo y de esa refutación, con esa ocasión se estaba enseñando, con la autoridad propia del Pontífice, la doctrina de la designación. Como vemos, la discusión planteada en esos términos resulta interminable.

No cabe duda, sin embargo, que las palabras de León XIII en la *Diuturnum illud* (15) y las de San Pío X en *Notre charge apostolique* (16), reiterando las afirmaciones de León XIII, parecen confirmar plenamente la tesis de los inmediatistas designacionistas. De otro modo parece que no tendría sentido una afirmación aparentemente tan categórica, como la de León XIII, al

(12) EUGENIO VEGAS LATAPIE, «Origen y fundamento del poder», *Verbo*, núm. 85-86 (1970).

(13) HEINRICH A. ROMMEN, *El Estado en el pensamiento católico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, págs. 538-540.

(14) VICTORINO RODRÍGUEZ, O. P., «Concepción cristiana del Estado», *Verbo*, núm. 157 (1977), págs. 893 y 899.

(15) «Los que han de gobernar los Estados pueden ser elegidos en determinadas circunstancias por la voluntad y juicio de la multitud, sin que la doctrina católica se oponga o contradiga esta elección. Con esta elección se designa al gobernante, pero no se confieren los derechos del poder. Ni se entrega el poder como un mandato, sino que se establece la persona que lo ha de ejercer», LEÓN XIII, *Diuturnum illud*, ed. cit., pág. 111.

(16) SAN PÍO X, *Notre charge apostolique*, Doctrina Pontificia, II. Documentos Políticos, BAC, Madrid, 1958, pág. 411.

decir: «Con esta elección se designa al gobernante, pero no se confieren los derechos del poder. Ni se entrega el poder como un mandato, sino que se establece la persona que lo ha de ejercer»; o la de San Pío X: «Si el pueblo permanece como sujeto detentador del poder, en qué queda convertida la autoridad? Una sombra, un mito, no hay ya ley propiamente dicha, no existe ya la obediencia» (17).

En cualquier caso, todas estas teorías que sucintamente he tratado de esbozar, a excepción de la maritainiana, son aceptables siempre que se tenga en cuenta lo siguiente:

1.º) Que de Dios, autor de la naturaleza humana, de su sociabilidad, procede, como de fuente primera y universal, todo poder político, por lo que cualquier ejercicio de dicho poder contrario a las leyes de Dios, es inícuo.

2.º) Que la ley natural es fuente universal y necesaria del poder político, aunque derivada de Dios, por lo que tampoco el poder político puede ser contrario a la ley natural y al derecho natural.

3.º) Que si se admite el poder de autogobierno en la sociedad, éste necesariamente ha de trasladarlo, pues es una necesidad que algunos se ocupen específicamente de la gobernación y dirección de la sociedad, sin que sean meros mandatarios del pueblo que puede a su antojo revocarlos, pues el gobierno no es resultado de un pacto, convenio o expresión de voluntad, sino una necesidad perfecta interna.

4.º) Que si la determinación concreta de una forma de gobierno, así como la estructura de la comunidad política y la elección de los gobernantes queda a la opción de los ciudadanos, éstos han de actuar en el marco del sometimiento a la ley de Dios, a la ley natural y obligados a procurar el bien común —el cual puede o no identificarse con el bien de la mayoría, siendo aún más difícil que pueda identificarse con el bien de un partido, y más aún con la voluntad de aquélla o de éste—. Por ello, la actuación de los gobernantes queda limitada a lo que es opinable

(17) SAN PÍO X, *Notre charge apostollique*, *ibid.*, pág. 411.

dentro del orden natural, pero no puede salirse de él. Ni que decir tiene, por tanto, que es incompatible con la concepción católica, tanto el concepto del poder conforme al cual el gobernante, habiendo recibido un mandato del pueblo, puede hacer todo aquello que el pueblo quiere que haga (en el supuesto de que fuera posible averiguar qué es lo que el pueblo unánimemente quiere), como aquel otro concepto del poder conforme al cual el gobernante, habiendo recibido el poder del pueblo, puede hacer a su antojo todo cuanto desee mientras no se le revoque dicho mandato en una nueva elección.

5.º) Que, naturalmente, cuando nos referimos al pueblo, se trata del pueblo organizado, no de la multitud o masa amorfa, tal como precisó Pío XII en su radiomensaje *Benignitas et humanitas* (18). Es decir, cuando de pueblo hablan los mediatistas traslacionistas debemos entender la sociedad con su estructura orgánica.

Finalmente, si ahora nos referimos, brevemente, al concepto de autoridad como relación sociológica de superioridad acatada gracias a su clarísima evidencia, podemos ver que el poder o las personas que lo desempeñan precisan de esa autoridad para que, gobernantes y súbditos, marchen acordes hacia la meta común que es el bien común. Si autoridad procede de autor, cuando del hacer se pasa al dirigir, la consideración de superioridad que se reconocía al autor, pasa, como ha explicado Elías de Tejada (19), a que la buena dirección suscita, por sí misma, aprobaciones. Aquí la autoridad no se refiere ya a la necesidad de una dirección, sino a que esa dirección sea plenamente aceptada, acatada, con respecto a las personas que desempeñan esa dirección. Mientras que el poder, como necesaria dirección de la sociedad, puede imponerse —y su buen uso se efectúa cuando está legitimado por el derecho—, en cambio, respecto a la autoridad no cabe imposición forzosa. De ahí que Rommen habla de su aspecto moral. Y

(18) Pío XII, *Benignitas et humanitas*, Doctrina Pontificia, ed. cit., págs. 875-876.

(19) F. ELÍAS DE TEJADA, *op. cit.*

es que, por más que se quiera, si en los súbditos o gobernados no hay esa aceptación de la superioridad de sus gobernantes, si esa relación sociológica no es un hecho, jamás podrá conseguirse por la fuerza ni por el poder legitimado por el derecho.

Así, tanta más autoridad habrá cuanto mayor sea ese reconocimiento y esa aceptación, no sólo en el número de los gobernados, sino, sobre todo, en la intensidad de ese reconocimiento y de esa aceptación. Tan es así, que, como destaca Elías de Tejada (20), es la autoridad la que justifica el poder delante de los súbditos, incluso con mucha más eficacia que las justificaciones que pueda darle la justicia. Y, añade: «el reconocimiento que proporciona la autoridad es el complemento sociológico necesario para que el poder quede justificado plenamente».

Por ello, el mayor vínculo posible entre quienes gobiernan y quienes son gobernados, se da cuando esa autoridad así entendida, que el poder necesita, se fundamenta en la unidad de creencias y éstas se hacen realidad en la vida cotidiana. Es decir, unos mismos ideales que llevan a una práctica común respecto a unos fines sentidos y queridos por todos, en donde la buena dirección a ello encaminada, suscita aprobaciones, reconocimiento y aceptación.

Así, el compromiso, tácito o expreso, en unos mismos ideales, en una misma causa, hace posible la aceptación de sacrificios —que deben ser repartidos justamente— y une a la sociedad en un fin común. Cuando mayor fuerza tenga esa unidad de creencias y cuanto mayor sea su plasmación en realidades, mayor autoridad justificará el poder. La evangelización de América, la unión de Castilla a sus reyes en defensa de la Cristiandad, parecen ejemplos claros de un poder con gran autoridad, donde el pueblo y los gobernantes, identificados plenamente y cada uno en su propia esfera de competencia, trabajaban hacia un mismo fin. Por eso, el mejor vínculo es el de la misma fe religiosa, el de la religión católica, única religión verdadera. Vínculo que forjó a España y que, como dijo Menéndez y Pelayo, es su razón de ser y sin ella nada seríamos.

(20) F. ELÍAS DE TEJADA, *op. cit.*, pág. 434.