

EL PODER: UNO O DIVIDIDO. SUS LIMITACIONES

POR

RAIMUNDO DE MIGUEL

I. EL PODER: UNO O DIVIDIDO

El Poder resultante de la democracia nacida del contrato social se presentaba tan omnipotente y amenazador que, hasta llegaron a asustarse del mismo sus propios artífices y así se apresuraron a querer contenerlo.

Por esta causa apareció Montesquieu como el informante principal, después de Rousseau, del sistema político salido de la Revolución francesa. Y no porque se aceptaran las ideas expuestas en *El espíritu de las leyes*, sino porque se tomaron solamente algunas de ellas, para aplicarlas aisladamente y separadas del contexto general de la obra. Después del extraordinario estudio de Juan Vallet de Goytisolo, *Montesquieu: leyes, gobiernos y poderes*, que ha esclarecido el pensamiento del barón de la Brède, haciendo desaparecer muchos de los conceptos recibidos sobre su verdadero sentido, la anterior afirmación queda como indiscutible. Pero la incorporación a los textos legales de ciertas formulaciones de Montesquieu han arrastrado su nombre como el de uno de los informadores teóricos de la Revolución.

He aquí las principales frases: «La libertad política no existe más que en los Estados moderados; ahora bien, no siempre aparece en ellos, sino cuando no se abusa del poder». «Pero es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él; llega hasta donde encuentra límites». «Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición misma de las cosas, el poder contenga al poder».

«Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo...». «Llamaremos a éste (al tercero) el poder judicial». «Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo... no hay libertad. Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo, ni del ejecutivo». «Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciese los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos y las diferencias entre particulares».

«Hay que combinar las potestades, regularlas, temprarlas, hacerlas actuar, dar, por así decirlo, un lastre a una para que esté en condiciones de resistir a otra».

Recogidas por los ideólogos de la democracia liberal, dieron el siguiente resultado:

«El Estado liberal y democrático liberal han partido del supuesto de que la libertad política era un resultado de la organización del Gobierno de acuerdo con el principio de la *división de poderes*» (Enrique Tierno Galván, introducción a la edición *Del espíritu de las leyes. Montesquieu, 1986*).

Pero no sólo la división, sino la separación y la independencia.

«Y como corolario de la doctrina, surge no sólo una división del poder único, sino también una *separación e independencia* de los tres poderes estatuidos, iguales entre sí, ya que de lo contrario se habría frustrado el sistema mecánico de frenos y contrapesos, de equilibrio, que ha de producir aquel resultado venturoso» (Nicolás Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*).

El principio fue establecido primeramente en la «Declaración de derechos de Virginia», de 1776: «Que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial deben ser separados y distintos». Pero difundido y puesto en émbolo por la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano, votada en la Asamblea General francesa de 1789, cuyo artículo 16, se enuncia así: «Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, carece de Constitución».

De esta manera, «la Asamblea General que honra los manes de Rousseau, aclamando la voluntad general por soberana, enciende también una vela a Montesquieu, organizando la separación de los poderes» (Bertrand de Jouvenel, *El Poder*).

Ante lo terminante del tal declaración, nuestros demócratas que no querían quedarse sin una Constitución con todos sus requisitos oficiales, establecieron en la española de 1978, en su artículo 1. 2: «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan *los poderes* del Estado». En el 66. 2, atribuyen la potestad legislativa a las Cortes generales; en el 97 la función ejecutiva y la potestad reglamentaria al Gobierno y los artículos 117 y 122 nos remiten al poder judicial para administrar justicia.

Esta separación e independencia de poderes se reconoce explícitamente como base del sistema, en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, diciendo: «El Estado de Derecho al implicar, fundamentalmente *separación* de los poderes del Estado..., requiere la existencia de unos órganos que, institucionalmente caracterizados por su *independencia*...».

Tenemos, pues, establecido constitucionalmente en España el régimen de división y separación de poderes como garantía de libertad política. Trataré de examinar si este sistema no es más que una falsa jurídica.

La primera cuestión que pudiera plantearse es la de si el poder político es esencialmente uno o vario; si hay Poder o poderes. Porque de cualquiera de las dos posiciones de que pudiera partirse para la concepción teórica del Poder, la personal o la colectiva, en ambas su titularidad es única, bien del jefe, caudillo, dictador o rey, bien de la sociedad que lo retiene y ejerce de manera inmediata, o que transfiere mediatamente su ejercicio.

En la obra citada de Bertrand de Jouvenel nos encontramos el siguiente comentario: «Este (la división de poderes) será el comodín de los fabricantes de constituciones. Pero, ¡qué ligereza de espíritu! El Poder detendrá al Poder. Sin duda, si cada una de las distintas instituciones es el órgano de una fuerza exis-

tente en la sociedad. No en el caso de que todas emanen de una misma fuentes».

Porque, como dice Víctor Pradera en *El Estado nuevo*: «El Poder, que no es más que la autoridad en acción, ha de ser único por su necesidad, como el sujeto a que pertenece; y único como la autoridad de que es actuación».

Ontológica y jurídicamente el Poder es uno, no son tres, y, por lo tanto, no puede plantearse la organización política de un pueblo sobre un error tan craso. Porque la unidad, artificialmente desmembrada, tiende necesariamente a recuperar su entidad propia y rompe así, de hecho, las premisas legales impuestas por la Constitución. Las consecuencias para la libertad que se quería garantizar son catastróficas, como más adelante exponremos; aparte de que se introduce la lucha intestina por la supremacía en la misma sede del gobierno de la nación, lo que evidentemente no es bueno. Pero baste aquí dejar por sentado, como cae por su base, el fundamento del principio establecido.

La segunda cuestión a considerar sería el porqué de estos tres poderes que obedecen a la clasificación del sistema político que Montesquieu creyó ver en Inglaterra y que, por ello, en todo caso, podría ser más fácilmente transferible a los Estados Unidos de América, que al Continente.

Pronto se tropezó con la dificultad práctica de la separación e independencia de los tres poderes para el buen gobierno del Estado y Benjamín Constant construyó otro poder, el armónico o moderador, correspondiente al Jefe del Estado y llamado a resolver los conflictos entre los demás y mantener, al mismo tiempo, la necesaria unidad.

(Bueno será advertir, al llegar a este punto, que este poder nada tiene que ver con el «arbitra y modera» de que habla el artículo 56 de la Constitución española de 1978 como atribuido al rey, porque éste carece de todo poder específico en la misma).

Vázquez de Mella decía de este poder armónico o moderador: «Si hay un poder que resuelve los conflictos de los demás poderes y que los circunscribe en sus órbitas cuando se extralimitan, ese poder es superior a ellos y el que lo ejerce es verda-

dero soberano. Y entonces los constitucionalistas inventaron otra fórmula y dijeron: sí, es verdad, eso sucedería; y para evitarlo vamos a consignar que el poder moderador se ejerza por medio de los otros poderes y escogieron el ejecutivo; no obrará directamente por sí mismo, no ejercerá ninguna función; todas las ejercerá por medio del poder ejecutivo y con su *refrendo*. Y la lógica volvió a argüir contra el constitucionalismo diciendo: pero si el poder ejecutivo absorbe de esa manera la función privativa del poder moderador, en ese caso él vuelve a ser juez y parte y es el verdadero soberano».

Esta crítica pone al descubierto, tanto la inanidad del nuevo poder, como la prevalencia del ejecutivo sobre los demás.

Ya antes, contemporáneo y protagonista de la Revolución francesa, el abate Sieyès hablaba de otro poder, poder supremo, el poder constituyente, por encima de los poderes constituidos, que tiene su raíz en la nación y se expresa por su voluntad sin sujeción a formalidades; se ejercita esporádicamente, pero está siempre latente. Ciertamente, lo que esta concepción significa es que, el poder, en definitiva, es único, manifestado por la soberanía popular.

«Nos enfrentamos de inmediato con una delicada cuestión: la de si conviene conservar, sin más, la conocida trilogía de «Poder legislativo», «Poder ejecutivo» y «Poder judicial», que casi podríamos decir ha conquistado en la masa social, gracias a un intenso y fácil mimetismo, el rango de una fórmula dogmática que se acata sin discutir» (José Zafra Valverde, *Poder y poderes*).

Porque las discrepancias no se reducen a los dos poderes añadidos y comentados precedentemente, sino que existen casi tantas clasificaciones de poderes como autores que tratan a fondo la cuestión, lo que quiere decir que, cuando menos, la doctrina no es unánime en este asunto. La lista sería muy larga y, en gracia a la brevedad, nos remitiremos tan sólo a cuatro, muy autorizados, como muestra.

Vázquez de Mella, partiendo de las relaciones que puede tener la persona, tanto la individual como la colectiva, distingue

las del Estado en: de dependencia, de igualdad, de finalidad, de superioridad, de defensa, económicas y de coordinación. «Así tendrá el Estado, no los tres famosos poderes a que desde Montesquieu vienen todos refiriéndose, sino que tendrá, puede decirse, que siete: poder *religioso y moral*, poder *internacional*, diplomático y mercantil, poder de *superioridad* y armónico para dirimir las contiendas de los inferiores, poder *coercitivo* para mantener el orden y amparar el derecho, poder *militar y marítimo* para la defensa, poder *económico*, poder de *coordinación*» (Propiamente funciones, atribuciones o derechos que integran la soberanía, como aclara después).

Para Hauriou existen cuatro funciones del Estado: de justicia, legislativa, gubernamental (extraordinaria) y administrativa (ordinaria) y tres poderes: ejecutivo, deliberante y de sufragio.

Pérez Serrano clasifica las funciones del Estado en jurídicas (normativa, jurisdiccional y administrativa) y no jurídicas (técnica y política).

Zafra Valverde distingue entre potencias: constituyente, internacional, militar, económica, moral, cultural y política; poderes: de autoridad (Jefe del Estado), de dirección (político), deliberante, judicial y de ejecución (administración) y funciones, que son muy diversas. Dejando aparte el poder constituyente.

Estas divergencia nos hacen entrar a profundizar en la materia y así aparece con claridad el error del planteamiento de Montesquieu.

Error que se produce, como muy bien dice el que fue mi maestro, don Nicolás Pérez Serrano, por la confusión que se establece entre los poderes, los órganos, los fines y los medios del Estado e incluso con la de sus actos jurídicos.

Para comprender bien esta observación parece conveniente precisar los conceptos indicados. Tomamos de Maurice Hauriou (*Derecho público y constitucional*) la definición de poder: «Voluntad servida por una coacción material». «Los poderes públicos son las diversas modalidades del poder de que se sirve la empresa Estado para realizar sus funciones». «Las funciones del

Estado son las diversas actividades de la empresa de gobierno, consideradas con arreglo a las directivas que les imponen las ideas estatales». Estas determinan los fines del Estado (Pérez Serrano) y «todo fin que el Estado persiga puede convertirse en un motivo de acción administrativa». «Medio es todo lo que sirve para realizar un fin». «Quienes actúan en nombre de la Administración son materialmente sus órganos, jurídicamente sus representantes» (José Gascón y Marín, *Tratado de Derecho Administrativo*).

«El poder judicial, el poder ejecutivo, el poder legislativo, estos tres supuestos poderes no son más que *medios* y medios comunes a todas las *siete funciones* que he demostrado; y es que la división estaba hecha en aquello que no podía ser objeto de diferencia por ser genérico y necesariamente común para cada una de las funciones del Estado» (Vázquez de Mella).

Porque «existen esas tres facultades (legislativa, ejecutiva y judicial) en todos los grados de la jerarquía social, empezando por el individuo que legisla con su inteligencia, ejecuta con su voluntad, juzga con su conciencia moral, regla próxima de las acciones humanas» (*ibid.*).

«Por eso, señores, en toda sociedad veréis aparecer estos tres medios, porque son necesarios para ejercitar la soberanía; pero *medios comunes*, para distintos fines y que por ser comunes no pueden servir para diferenciar nada, sino para ser diferenciados» (*ibid.*).

Víctor Pradera, en la obra ya citada, desarrolla esta misma idea: «Toda acción libre tiene tres causas inmediatas: la razón, la voluntad y la potencia locomotriz». «Distinguir estas actuaciones humanas de tan diversa condición no puede ser más legítimo, pero nada más absurdo que darlas como totalmente separadas en la vida. Del sujeto humano es el único poder que se manifiesta pensando, queriendo y ejecutando».

«Un solo Poder en la sociedad con tres funciones diferentes no quiere decir, en consecuencia, tres poderes; pero tampoco significa un solo órgano que, a la vez, desempeñe las tres diversas

funciones. Un Poder con tres funciones sustancialmente distintas, entraña normalmente tantos órganos como funciones» (*ibid.*).

Con distintas palabras, Pérez Serrano (obra citada), expresa el mismo criterio: «Pues bien, en este complejo y abigarrado conjunto de operaciones en que se despliega la actividad del Estado, en sucesión a través del tiempo y en simultaneidad a través del espacio, se reduce a una unidad suprema cuando contemplamos la personalidad que los lleva a cabo y cuando atendemos a la misión que cumple; pero se disgrega en sistemas de autoridad cuando analizamos una serie de operaciones que revisten homogeneidad de contenido, de técnica, de afectación, o que coordinadas y escalonadas entre sí forman una esfera especial y característica de casos. Cada vez que encontramos un núcleo de actos estables análogos que revisten idéntico propósito y se acomodan a un mismo modo de obrar y, por consecuencia, tienen una misma necesidad, nos hallamos en presencia de una *función del Estado*».

«... y, en todo caso, aun cuando a cada órgano se le asigne una función, es la realización de ésta la que permite apreciar la actividad total y única de la persona, pudiendo decirse, como muy bien indica Ruiz del Castillo, que «cuando mis ojos ven, soy yo —el individuo— quien ve por medio de mi ojo» (*ibid.*).

Pero los órganos no actúan como compartimentos estancos, como quiere la separación e independencia proclamada de los mismos. Volvemos a copiar a Vázquez de Mella:

«¿Queréis ver cómo la realidad misma protesta contra esta absurda división? Ved esta Cámara; juntamente con la otra constituye el poder legislativo; pues bien: ¿está separado el poder legislativo de toda función ejecutiva? No; los *votos de confianza*, los *votos de censura*, la fiscalización que aquí ejercemos sobre todos los grados de la jerarquía administrativa son una función ejecutiva que invadimos. Lo mismo el poder ejecutivo presenta proyectos de ley, ejercitando de esta forma la regia prerrogativa y también legisla en el *real decreto* y en la *real orden* y hasta en el *reglamento*. El Tribunal Supremo, cabeza del poder judi-

cial, legisla también con la *jurisprudencia* que establecen sus sentencias».

«Así, todos los poderes intervienen unos en otros y no hay en ellos la separación que en la realidad no puede darse y sólo debe existir por las categorías de capacidad y por las necesidades de la división del trabajo» (*ibid.*).

Estas conclusiones son compartidas unánimemente por todos los tratadistas, políticos. Veamos, por ejemplo, lo que nos dice Hauriou (obra citada):

«Se comprueba que el mismo poder público interviene en varias funciones. Así, el llamado poder *ejecutivo* interviene en la función gubernamental, en la función administrativa, en la función legislativa, por la promulgación de las leyes y por la redacción de los reglamentos; en la función jurisdiccional misma, en el sentido de que el poder de juzgar no es sino una variedad del poder ejecutivo; el poder *legislativo* interviene principalmente en la función legislativa, pero también en las funciones gubernamentales y administrativas mediante el control parlamentario y aun en la función jurisdiccional mediante el Senado constituido en alto Tribunal».

«Se comprueba, además, que cada uno de los poderes públicos desempeña funciones principales y funciones accesorias. Así es como asume principalmente el llamado poder ejecutivo las funciones gubernamentales y administrativas y no interviene en la legislación sino de modo secundario; por otra parte, el poder deliberante, llamado legislativo, tiene como función principal la formación de las leyes y no interviene sino secundariamente en el gobierno, en la administración y en la jurisdicción» (*ibid.*).

«Ligando estas dos observaciones, queda demostrado que no se puede confundir los poderes públicos con la función principal que realizan, no sólo porque interviene cada uno de ellos en funciones accesorias, sino también porque, en el cumplimiento de su misión predominante, recibe cada poder el concurso de los demás, y, por consiguiente, no realiza por sí solo una función» (*ibid.*).

«Siendo en sí mismos los poderes públicos voluntades guber-

namentales, necesariamente han de estar servidos por órganos encargados de elaborar o de ejecutar estas voluntades. Existen estrechas relaciones entre los poderes públicos y sus órganos y, sin embargo, no se deben confundir unos con otros, porque en varios casos la voluntad del poder público es una síntesis de la voluntad de varios órganos. Hay, en efecto, frecuente dualidad o pluralidad de órganos para un mismo poder público». «En estos supuestos, existe separación de órganos, pero no separación de poderes públicos». «No hay, pues, que confundir la separación de poderes con la separación de órganos» (*ibid.*).

Resumiríamos con Zafra Valverde, en su obra citada: «Este juicio adverso se dirige sobre todo al uso de la trilogía para designar propiamente las funciones de gobierno que se observan en el Estado. También ha de alcanzar, como consecuencia, a la práctica simultánea que consiste en diferenciar genéricamente los órganos de gobierno ajustándoles a tres categorías conceptuales».

De manera más sencilla ya habían dejado dicho estas cosas los filósofos españoles que, en su tiempo, se enfrentaron con la Constitución de Cádiz y como exponentes de su clarividencia inicial, lo trascribimos en este lugar. Fray Felipe Puigserver (*El teólogo democrático...*) sostiene que la soberanía «reúne esencialmente los tres poderes, luego la división de muchos poderes es incompatible con el gobierno perfecto». Pero sin que esto signifique que no haya diversificación de funciones en aquella, «pues en todo cuerpo mortal debe haber divisiones de ministerios y de operaciones, así como en todo cuerpo natural las hay de miembros y de acciones» (Fray Francisco de Alvarado, *Cartas críticas*). Y este último añade: «Antes no había más que uno en quien residían los tres poderes y que, teniéndolos ya, nada le restaba que ambicionar. Puesto ahora el dique a la ambición, el que quede con uno podrá ambicionar el otro; y el que tenga éste tendrá que hacer frente a la ambición de aquél». Y así sucedió en la pugna entre las Cortes y la Regencia.

Si jurídicamente la división de poderes no puede sostenerse doctrinalmente como válida, su mantenimiento en el campo de la política práctica y su consagración constitucional, lleva a una

consecuencia de hecho peligrosísima, que es la de barrenar la libertad que dice proteger. Cuando se centra toda la garantía de aquélla en la separación de poderes, se abandonan otras posibles y lo que es más grave, se excluyen positivamente de la legislación. Así, si el sistema no es efectivo, la libertad perece.

Veamos cómo funciona. Vázquez de Mella nos explica cómo en un régimen democrático el Gabinete ministerial manipula las elecciones por medio del Ministerio de la Gobernación (cuando se disuelven las Cortes sale siempre triunfante el partido del Gobierno), éste se constituye luego con el apoyo y la confianza de la mayoría parlamentaria, las que aprueban la política de aquél, produciéndose una simbiosis entre el ejecutivo y el legislativo, que tienen un interés común de subsistencia y un mismo denominador aglutinante: la pertenencia al mismo partido, que impone *in extremis* la disciplina de voto. El judicial queda indirectamente sometido al ejecutivo por el Ministerio de Justicia (que ningún Gobierno liberal ha querido suprimir y trasferir sus funciones al órgano supremo jurisdiccional) y en la situación presente, el Consejo General del Poder Judicial es designado por el legislativo. De hecho, el judicial queda reconocido a un nivel muy inferior por el mismo Montesquieu: «De los tres poderes que hemos hablado, el de juzgar es, en cierto modo, nulo».

El equilibrio y la independencia de los poderes queda roto, no sólo de hecho, sino de derecho por la misma legislación de desarrollo constitucional y, en definitiva, la necesaria unidad del poder se restablece a favor del Gabinete y subyacentemente del partido político triunfante. De aquí que la lucha de partidos no signifique una contención del poder, sino de conquista del mismo, de mero desplazamiento del ocupante. El instituto buscado de la división de poderes no sirve pues para limitar el poder, sino para enmascarar la irresponsabilidad en su ejercicio.

«Pero la responsabilidad de esta institución intermedia del Gabinete, que está, por un lado, en virtud del *refrendo* ministerial, recogiendo las prerrogativas, que son como atributos mayestáticos, inherentes al poder armónico y por otro lado con la confianza de las mayorías, recogiendo la autoridad de abajo, la

soberanía del Parlamento, concluye por concentrar todo el poder, ¡que es lo que con la famosa división se trataba de evitar! Si el Gabinete se declara, de hecho, irresponsable, no queda garantía legal de ninguna especie; y el resultado es un régimen oligárquico u absolutista...» (Vázquez de Mella).

Aquí registramos otra equivocada afirmación de Montesquieu: «Los tres poderes permanecerían así en reposo o inacción, pero como el movimiento necesario de las cosas, están obligados a moverse, se verán forzados a hacerlo de común acuerdo». Cuando los poderes se mueven, la fuerza de las cosas exigen un común acuerdo en el gobierno de la nación, pero éste se consigue, como hemos visto, por el predominio de uno de ellos sobre los demás. La realidad hace efectiva la teoría de la unidad del poder. El mecanismo de protección desaparece porque no hay tres poderes contrapuestos, sino dos, sometido uno a otro, que normalmente es el ejecutivo, aunque a veces lo haya sido el legislativo (Convención).

Pero, además, hasta llegar a esa solución se han producido una serie de luchas intestinas en la misma sede del poder, lo que necesariamente es dañoso para la nación, ya que desvía el esfuerzo concertado que exige el bien común, hacia el provecho particular del poder triunfante y que una vez en esta posesión sólo orientará su política a conservarse en el mando.

De Bertrand de Jouvenel (obra citada) tomamos al respecto: «La constitución puede establecer unos órganos, pero éstos no tienen vida y fuerza más que al impregnarse de la vida y de la fuerza de una potencia social que no puede ser creada por el poder constituyente».

«Es, pues, simple fantasmagoría el desmembrar en órganos distintos un Poder que proviene de una única fuente, la mayoría del pueblo. Mientras este desmembramiento se mantenga hay conflicto, pero es el conflicto nefasto de las ambiciones personales o de los cuerpos sociales y no el conflicto, en cierto modo bienhechor, de los diferentes intereses sociales. En este estado de cosas, la enormidad de las atribuciones estatales se une al nerviosismo y al descrédito de la autoridad. Pero, en fin, con

tan sólo el capricho de los constituyentes y el amor propio de las diferentes variedades de representantes separa a los poderes, éstos se reúnen en el órgano que triunfa y cuyo absolutismo nada limita ya» (*ibid.*).

«No se puede limitar el poder por una sencilla dislocación del *Imperium* cuyas partes constituyentes fueron concedidas a órganos diferentes» (*ibid.*).

«Esta limitación exige unos intereses fraccionarios lo suficientemente formados, conscientes y armados, como para paralizar el Poder cuando éste avanza sobre su propio terreno y un derecho lo suficientemente independiente para ser árbitro de los conflictos y no instrumento del centralismo» (*ibid.*).

«La naturaleza de este equilibrio social es un problema inmenso» (*ibid.*).

Pero problema que ya había resuelto Vázquez de Mella. Porque «como (Montesquieu) no alcanzó la profunda y necesaria distinción entre la soberanía social y la política, *unificó la soberanía*, creyó que no había más que una, *la política* y le dio un solo sujeto, aunque por delegación y representación parezca que existen varios y vino a dividirlos en fragmentos para oponerlos unos a otros y buscó, así, dentro, el límite que debía buscar fuera». «Tenía razón al decir que el poder tiende al abuso y que es necesario que otro poder le contrarreste; pero para eso no es necesario dividir la soberanía política en fragmentos y oponerlos unos a otros; para eso era necesaria y esa es su primera función, reconocer la soberanía *social*, que es la que debe limitar a la soberanía política».

«Los límites son externos, como todos los límites; allí donde termina una independencia, terminan los límites de la cosa; serán orgánicos y externos y no será la división artificial de ese Poder separado en fracciones opuestas una a otra» (*ibid.*).

«Desde el momento en que se afirma una sola soberanía, no habrá límite ni fronteras para ella». «Una sola soberanía significa ilimitación jurídica del Estado que la sustenta, que es la plenitud del absolutismo. Mientras se afirme una soberanía que no tenga delante de sí una frontera jurídica, una sociedad que

proclame como propia y no delegada la jerarquía de sus derechos, el Estado será ilimitado». «La realidad es que surja de donde se quiera, no puede haber una potestad ilimitada en el mundo, sin que la tiranía tenga en ella su asiento». «La soberanía social es la que debe servir de contrapeso» (*ibid.*).

El cómo se articula este sistema será objeto del siguiente apartado.

II. LAS LIMITACIONES DEL PODER

El abuso del poder político no radica en su unidad, la que es: «Propiedad de todo ser, en virtud de la cual no puede dividirse sin que su esencia se destruya o altere» (Diccionario de la Real Academia Española); sino en su unicidad: «Calidad de único» (*ibid.*), en considerarle con carácter de exclusividad. Es ésta una distinción fundamental que corrientemente está olvidada en los planteamientos de la ciencia jurídica. Olvido que ha sido fatal porque ha alterado los términos del problema poder-libertad, dando lugar a la justificación doctrinal y práctica del absolutismo y la tiranía.

Don Juan Vázquez de Mella así lo advierte. «Unificación de la soberanía; una sola soberanía. ¿Qué importa que la soberanía emerja de abajo y se suponga que brota de una multitud inconsciente o que descienda de arriba como en los césares protestantes o que surja de esa teoría absurda y panteísta del Estado, que confunde la vida jurídica del Estado con la actuación del todo social?». «Lo mismo da. Desde el momento en que se afirma una sola soberanía, no habrá límites ni fronteras para ella; importa poco que se apoye en principios arcaicos, como el derecho divino protestante, o la desacreditada soberanía popular, o la teoría monista del Estado, filial de Hegel y de Krause y sostenida por tantos escritores modernos panteístas, positivistas y agnósticos».

«Si no existe más que una sola soberanía que emana de la muchedumbre y lleva a la cumbre del Estado, el Estado descen-

derá en forma de una inmensa jerarquía de delegados y funcionarios». «Todo el régimen moderno está fundado en la unificación de la soberanía; y esa unificación al hacerla exclusivamente política, al designársele una sola fuente que es la multitud, la soberanía popular, ha venido a establecer un inmenso centralismo que todavía quiere agrandar el colectivismo actual» (*ibid.*).

Bertrand de Jouvenel expresa parecida idea en *La soberanía*. «La Voluntad Soberana que los autores modernos atribuyen en principio al pueblo, y que vemos emanar por distintos procedimientos de órganos constitucionales, se concibe como una Voluntad susceptible de ejercitarse sobre todos los objetos sin que ningún derecho subjetivo pueda limitarla. Es un mandato válido por su forma, su materia no importa, y que no conoce en cuanto a su materia, límites ni reglas».

«Esta voluntad hace la ley y no hay más ley que esta voluntad. *Quidquid populi placuit legis habet*. Se cree generalmente en nuestros días que las sociedades humanas han reconocido siempre una autoridad que no tiene necesidad, en términos de Jurieu, de tener razón para hacer válidos sus actos, una autoridad indefinidamente creadora y destructora de derechos y que tiene su propia voluntad como regla: *sit pro ratione voluntas*. Se cree que esta autoridad estaba en malas manos, y que haberla puesto en buenas manos es la sola garantía que puede darse a los ciudadanos. Pero es un error creer que la Historia no ha visto otro cambio relativo a la Soberanía que su desplazamiento. Ella ha visto, sobre todo, la construcción de esta Soberanía sin límites ni regla, de la que nuestros antepasados no tenían ni idea» (*ibid.*).

«No se ha creído, ni siquiera imaginado durante un milenio, que existiera en provecho de una voluntad humana cualquiera, un derecho ilimitado de alterar las relaciones y de ordenar las acciones de los súbditos» (*ibid.*).

«Sin limitación de poder ni de autoridad: he aquí una afirmación capital. ¡Cuántas veces la veremos repetida! L'Oyseau sostiene esta idea de un derecho ilimitado, con un argumento que servirá a otros muchos y principalmente a Rousseau: Sin

limitación de poder ni de autoridad, pues sería necesario un superior para mantener esta limitación» (*ibid.*).

«Cuando la noción de un poder que no tiene superior se desarrolla lógicamente, en términos abstractos, se llega fatalmente a la noción de un poder sin límites» (*ibid.*).

Concepto éste de soberanía que el mismo Jovenel nos dice más adelante se ha gestado en las concepciones de Gentiles y Bodino.

La tesis correctora de la ilimitación del poder será la de la diversificación de la soberanía, en lugar de la partición de su unidad.

Es el gran hallazgo de Vázquez de Mella: «Enfrente de la teoría de la unificación de la soberanía, yo he puesto aquella teoría doble de la soberanía social...». «Yo creo que existen dos soberanías: una soberanía social y una soberanía política y que lejos de ser antitéticas, son complementarias».

¿Qué es la soberanía social? «La soberanía social es la jerarquía de las personas colectivas, de poderes organizados, de clases, que suben desde la familia que es su manantial, hasta la soberanía que llamo política, concretada en el Estado...».

Para comprender bien esta teoría es preciso someter a revisión el concepto recibido, y admitido sin discrepancia, de soberanía como potencia suprema e inapelable, absoluta y perpetua, única e indivisible, definitiva y máxima, que se identifica con el Estado y es su nota distintiva. Concepto introducido por Bodino en el ambiente de la Reforma, recogido de Rousseau por la Revolución y transmitido hasta hoy; para reducirlo a su verdadera dimensión.

Porque las atribuciones, facultades, poder, soberanía, que tienen las distintas personas, individuales o colectivas, dentro del ámbito de la esfera de sus fines peculiares, son de la misma naturaleza, tanto en las más inferiores, como en las superiores, o en el Estado.

Seguimos a Mella en esta explicación. La soberanía «no la forma la suma de las soberanías individuales, puesto que ya la soberanía no es solamente un atributo del individuo, sino de toda

persona jurídica, y habréis de reconocer entonces que todas esas personas jurídicas, toda esa serie de personas, tienen soberanía en su propio círculo, en su órbita propia, en su esfera distinta y que la soberanía nacional consistirá en el resultado armónico de todas esas soberanías parciales».

«Toda persona tiene como atributo jurídico lo que se llama *autarquía*, es decir, tiene el derecho a realizar su fin y para realizarlo tiene que emplear su autoridad y, por lo tanto, tiene derecho a que otra persona no se interponga en su acción entre el sujeto de ese derecho y el fin que ha de alcanzar y realizar. Esto sucede en cada persona. Y como para cumplir ese fin, que se va extendiendo y dilatando, no basta la órbita de la familia, porque es demasiado restringida y el deber de perfección que el hombre tiene le induce a extender a nuevas sociedades lo que no cabe en la familia, por sus necesidades individuales y familiares y para satisfacerlas viene una esfera más amplia... De este modo, desde la familia, cimiento y base de la sociedad, nace una serie de personas colectivas que constituyen lo que yo he llamado al *soberanía social*...» (*ibid.*).

Me atrevería a completar esta explicación con palabras de Joaquín Costa (*Teoría del hecho jurídico individual y social*): «Sabemos que el individuo, como persona y sujeto de derecho constituye un verdadero Estado, y Estado sustantivo, y que cuando preside y gobierna su propia vida jurídica, es soberano y ejerce un poder» (para Costa, Estado es la *persona en cuanto vive el derecho*). «Este principio de libertad se entiende, como es razón, a la esfera de la reparación jurídica; las personas privadas son, en su esfera, absolutamente soberanas y de igual modo que pueden legislar y ejecutar su derecho, pueden juzgarlo, transigirlo y repararlo». «Ahora bien; siendo la persona unas veces individual y otras veces compuesta (familia, clan o gens, concejo o municipio, provincia, etc., habrá paralelamente un Estado individual (...) y un Estado social...».

Antes de pasar adelante creo necesario hacer la aclaración de que cuando Mella habla de soberanía individual, lo hace en sentido vulgar, para ser mejor entendido (nunca puede pensarse en

similitud al pensamiento roussoniano) y por lo tanto no puede dársele un mayor alcance que el de significado de independencia propia o autonomía personal, jamás transmutable o soberanía colectiva; por eso, el término de soberanía nacional que utiliza a continuación no tiene tampoco el significado que la doctrina democrática liberal le da, sino el más sencillo y aparente de expresión de la soberanía de la sociedad frente a la del Estado. Tomar dichas palabras en otro sentido que el explicado supondría una palmaria contradicción con el pensamiento y la obra de Mella.

Quizá hubiera sido más preciso, dentro del contexto general de la doctrina expuesta, emplear el término de *autarquía nacional*, como lo hace Enrique Gil Robles en *El absolutismo y la democracia*, «pues con él se expresa, no la soberanía de la nación o del pueblo, sino la condición resultante a éstos, de la posesión y ejercicio de la libertad, a la vez igual y desigual que a cada sujeto de derecho pertenece».

Sin embargo, el empleo del vocablo soberanía nacional en el significado indicado, se legitima doblemente cuando le encontramos también utilizado por Juan Pablo II en su discurso de 6 de mayo de 1979, a la Conferencia Episcopal polaca y en el que refiriéndose a su patria, dice: «Concebida así la normalización (de las relaciones Iglesia-Estado) es también una manifestación práctica del hecho de que el Estado comprende su misión sobre la sociedad según el principio de subsidiariedad (*principium subsidiaritatis*) que quiere expresar la plena soberanía de la nación».

No hay, por tanto, discrepancia entre Gil Robles y Mella, porque éste, como hemos visto antes, al poder nacido de la soberanía social le califica de autarquía, reservando para el correspondiente al Estado el nombre de soberanía, para acomodarse al modo corriente de expresión dentro del derecho público, aunque no debe entenderse como separado conceptualmente del calificativo de «política». Tendremos, pues, dentro del género de soberanía, dos especies: autarquía (la social), soberanía por antonomasia (la política).

¿Cómo se forma la soberanía social? «La soberanía social brota de la familia por medio de dos órdenes de sociedades

que encabezan las clases. De la potestad familiar nace la escuela, que no es más que una derivación de la patria potestad; el padre tiene el deber de educar y de instruir a sus hijos; y como no siempre puede por sí mismo ejecutar este derecho, el maestro viene a ser como un delegado del padre, la escuela como una prolongación de la familia; y cuando las necesidades intelectuales y morales son más amplias, el instituto, el colegio, el internado, lo que dilata la escuela, será siempre una derivación de ella, como lo es la Universidad, que significa el más alto grado de cultivo de la inteligencia y, cuando es completa, de la voluntad. La familia no podrá satisfacer por sí todas las necesidades que son comunes a otras familias: la policía de seguridad, de abastecimientos, de sanidad, etc., y la asociación permanente de ellas tendrá que buscar los medios proporcionados, y así originó el municipio; y el municipio, por una razón semejante, no podrá satisfacer todas las necesidades de las familias o individuos agrupados y tendrá que reunirse con otros en hermandad de comarca, que más tarde se dilata hasta la región; y así, una serie de sociedades *derivativas*, como la escuela y la Universidad; una serie de sociedades *complementarias*, como el municipio y la región, serán los órganos de la soberanía social, que no será completa sin las *clases*, que significan la categoría de actividad social unificadas por un fin común y que se manifiestan y organizan por la ley de cooperación y por la corporación en que se realiza, cuando los deberes de caridad y los jurídicos del contrato no son constrañidos y llegan a ser complementarios» (Vázquez de Mella).

Esta enumeración de asociaciones, bien se comprende, no es exhaustiva, sino meramente ilustrativa y cabe añadir a ella toda la amplia gama institucional en que la actividad social se desarrolla. («Toda institución se funda en una necesidad de la naturaleza», nos dice Mella). Pero todas ellas gozan de su propia potestad dentro de la esfera de sus fines y competencias, para ordenar y dirigir el cumplimiento de la necesidad o interés para el que nacieron y sirven. Esta potestad interna no es de distinta entidad que la que el Estado tiene respecto a sí mismo, porque pretende conseguir igual resultado del que es el único medio po-

sible: cumplir la finalidad para la que existe el grupo; en consecuencia, lo que varía es la clase o grado de la soberanía de que se es titular, no la esencia de la prerrogativa, que no es exclusiva de uno de estos grupos, el Estado.

Casi todas estas asociaciones e instituciones naturales son previas a la aparición del Estado y algunas incluso superiores (como la familia) y su necesidad y fines no desaparecen con la constitución de aquél, por lo que deben subsistir a su lado con sus propias atribuciones (autarquía) y no pueden ser nunca absorbidas por la soberanía política.

¿Cómo aparece la soberanía política? «Y cómo las regiones, diferentes interiormente por su composición y carácter, son exteriormente iguales como grado superior de la soberanía social, para dirigir la acción común en que coinciden y para resolver los conflictos que estallan entre ellas y las clases y entre las clases y las regiones que no siempre pueden arreglar de común acuerdo, surge la necesidad de un poder supremo de dirección, que sea a la vez poder moderador; y entonces, como natural complemento, aparece el Estado propiamente dicho, que sólo en esa doble necesidad encuentra su justificación» (Vázquez de Mella).

«Por eso existe el Estado, o sea, la *soberanía política* propiamente dicha, como un Poder, como una unidad que corona esa variedad y que va a satisfacer dos momentos del orden: el de proteger, el de amparar, que es el que pudiéramos llamar el momento estático y el de dirección que pudiéramos llamar el momento dinámico. Las dos exigencias de la soberanía social son las que hacen que exista y no tiene otra razón de ser, la soberanía política y estas exigencias producen estos dos deberes correspondientes para satisfacerlas, los únicos deberes del Estado: el de protección y el de cooperación» (*ibid.*).

Las relaciones entre estas dos soberanías las establece Vázquez de Mella en los siguientes términos. «Así la soberanía social, que origina el Estado y la da medios para ejercer la soberanía política, es, por este concepto, superior al Poder público común y éste, por la alta ordenación que ejerce y sólo por este aspecto, es superior a la social». «De la ecuación, de la confor-

midad entre esta soberanía social y esa soberanía política, nace entonces el orden y el progreso, que no es más que el orden marchando, y su ruptura: el desorden y el retroceso». «Cuando la soberanía política invade la social, nace el absolutismo en la tiranía, en todos sus grados; cuando la soberanía social invade la política, la disgrega, la rompe y entonces surge la anarquía».

«Entre estas dos soberanías habrá que colocar la cuestión de los límites del Poder y no entre las partes de una como lo hizo el constitucionalismo», que «buscó así, dentro, el límite que debiera buscar fuera» (*ibid.*).

Es en Enrique Gil Robles (*Tratado de derecho político*) en quien encontramos por primera vez el concepto de autarquía como atributo de las sociedades menores o infrasoberanas: «Cada persona, desde el individuo llegado al uso de razón, hasta el poder supremo, tienen, de derecho, la autarquía correspondiente a su personalidad y estado».

Víctor Pradera se expresa casi con las mismas palabras de Mella (*El Estado nuevo*): «La nota esencial de la personalidad inteligente y libre es la potestad de alcanzar su fin por sí mismo, sin que nadie le sustituya en su acción para conseguirlo». Esa será su particular soberanía.

Pero fuera de la escuela política tradicionalista, también nos encontramos con la distinción establecida. Joaquín Costa, sujeto a la influencia krausista, en la obra precedentemente citada, nos dice: «En virtud de la unión fundamental del derecho, el Estado, como principio de razón, se rige por unas mismas leyes, de suerte que cada uno de los círculos o jerarquías, individuo, familia, gente, municipio y demás, constituirá por sí solo un Estado autónomo, sustantivo, inviolable en su vida y derecho interior, Estado individual, Estado doméstico, Estado gentilicio, Estado municipal, provincial, nacional, étnico, continental y cosmopolítico; por más que luego, a causa de hallarse relacionado con otros de igual categoría, se subordine al círculo superior común, del cual son inmediatos factores y elementos». Lo que más adelante concreta: «1.º que la noción de Estado abraza toda una jerarquía de organismos jurídicos autárquicos, desde el individuo hasta

la humanidad; 2.º) que cada uno de ellos produce un derecho propio, el cual deben ellos mismos regir en la medida de su capacidad y que debe serles respetado por el organismo político superiormente desarrollado en cada período de la historia. Este respeto se traduce en lo que llamamos régimen de *libertad política* y de *libertad civil* en relación al individuo y a la familia; de *autonomía o selfgovernment*, con respecto al municipio y a la provincia».

Es curioso el paralelismo que observamos en Costa, que en otro de su libro (*La vida del derecho*) utiliza las mismas palabras de Mella para expresar que el desacuerdo entre estas potestades nos llevaría a la anarquía o a la tiranía, según el lado del que predomine la intrusión.

Los testimonios en la línea señalada abundan. De Bertrand de Jouvenel, en *El Poder*, sacamos: «Mas las limitaciones prácticas no salen de las leyes, ni de las instituciones del Estado, que es soberano y puede cambiarlas o sustituirlas a su antojo. La limitación no sale de los conceptos abstractos sino de las instituciones vivas de la sociedad, que tienen sus competencias propias desde antes que el Estado pudiera reconocérselas o arrebatarérselas». «El Estado representa el poder puro y la sociedad orgánica las limitaciones del poder».

Y de Johannes Messner, en *La cuestión social*: «Dado que el hombre se halla en la realización de sus fines vitales subordinado en forma múltiple a la cooperación social (familia, municipio, comunidad profesional, Estado, Comunidad internacional) derivan de su naturaleza misma fines vitales sociales y con ello, igualmente, unos derechos naturales-sociales, no solamente individuales». «No son los individuos los que forman directamente al Estado sino las aludidas comunidades originarias en el seno de las cuales reciben los individuos la ayuda más inmediata en la realización de sus cometidos vitales esenciales». «En consecuencia, la sociedad total se articula en una gradación de comunidades mayores y menores».

Como consecuencia de las premisas sentadas, Vázquez de Mella formula la siguiente afirmación: «Es necesario certenar, re-

ducir, *diminuir el Estado y aumentar las Sociedades* y aumentar las Corporaciones, porque este Estado vive de toda la sangre y todas las atribuciones que ha sustraído al cuerpo social».

Enrique Gil Robles habría anticipado la idea en su *Tratado de derecho político* al decir: «El progreso y el ideal, no sólo políticos sino jurídicos, consiste en el crecimiento y ensanche de la autarquía social, de modo que la soberanía, con este adelanto, no sólo se vaya desprendiendo de sus funciones tutelares e históricas, sino que, hasta respecto a las esenciales, sea más bien fuerza apercebida que de acción y la espontaneidad con que se cumple el deber, excuse la necesidad del ejercicio de medios coercitivos».

El pensamiento de Mella parece estar reproducido en la tesis de la citada obra de Messner: «Tanta sociedad como fuere posible; tanto Estado como fuere necesario». Porque como el mismo Messner dice: «El principio del dualismo sociedad y Estado es uno de los principios sociales jurídico-naturales y cristianos de mayor amplitud e importancia».

Por eso, en alguna manera, lo que llevamos dicho, lo encontramos en la Constitución sobre la Iglesia en el mundo actual, del Concilio Vaticano II: «Los hombres, las familias y los diversos grupos que constituyen la *sociedad civil* son conscientes de su insuficiencia para lograr una vida plenamente humana y perciben la necesidad de una comunidad más amplia en la cual todos conjuguen a diario sus fuerzas en orden a una mayor procuración del bien común. Por ello forman una *sociedad política* según tipos institucionales varios. La comunidad política nace, pues, para buscar el bien común en el que encuentra su significación plena y su sentido y del que se deriva su legitimidad privativa y propia. El bien común abarca el conjunto de todas aquellas condiciones de la vida social con las cuales los hombres, las familias y las asociaciones pueden lograr con mayor plenitud y facilidad su propia perfección» (el subrayado es mío).

Ya lo había dejado dicho antes Pío XII en su encíclica *Summi pontificatus*: «Quien considere al Estado como el fin al que hay que dirigirlo todo y al que hay que subordinarlo todo, no pue-

de dejar de dañar y de impedir la auténtica y estable prosperidad de las naciones. Esto sucede lo mismo en el supuesto de que esta soberanía ilimitada se atribuya al Estado como mandatario de la nación, del pueblo, de la clase social, que en el supuesto de que el Estado se apropie por sí mismo de esa soberanía como dueño absoluto y totalmente independiente». «Porque si el Estado se atribuye y apropia las iniciativas privadas que se rigen por múltiples normas peculiares y propias, que garantizan la segura consecución del fin que las es propio, pueden recibir daño, con detrimento del mismo bien público, por quedar arrancadas de su recta ordenación natural, que es la actividad privada responsable».

Y es que el sistema hasta aquí expuesto no es más que la estricta aplicación a un campo concreto de la política, de los principios de subsidiariedad y de los cuerpos intermedios, básicos en la doctrina social cristiana.

Vázquez de Mella concreta su tesis en esta formulación general: «El Poder político del Estado, tenga la forma que quiera, ha de estar limitado por dos grandes soberanías; porque nosotros admitimos una trinidad o *trilogía social*, compuesta, en primer término, por el *poder superior espiritual* de la Iglesia...; y después reconocemos como límites inferiores, que forman en cierto modo una *soberanía social*, otras jerarquías subordinadas de personas o entidades sociales... Todos estos poderes contrarrestan y sirven de contención *orgánica*, no de contención *mecánica*... a los abusos de la *soberanía política*, tercer término circunscrito por la soberanía espiritual y la social».

Es una simplificación magnífica de las moderaciones del Poder, que Enrique Gil Robles (*Tratado de derecho político*) clasifica así: «a) en éticas y jurídicas; b) en legales y orgánicas, y c) en protárquicas y autárquicas. Llamamos *éticas* a las que consisten en las virtudes de gobernantes y gobernados, de soberano, autoridades y súbditos; *jurídicas*, a las determinadas y concretadas en instituciones políticas, ora escritas, ora consuetudinarias. Son *legales* en cuanto están señaladas por la ley, comprendiendo en este término a la costumbre; *orgánicas* en cuanto dependen

de la existencia y poder de los órganos, así individuales como colectivas; es decir, de las personas físicas y, especialmente, de las morales o comunidades de distinta naturaleza y jerarquía. Pueden, en fin, denominarse *protárquicas* las que residen en la esfera misma del poder central del Estado, del gobierno, en el estricto sentido de ambos términos; *autárquicas*, las que corresponden a la esfera de la personalidad, de la autonomía, gobierno y recursos propios del resto de la sociedad civil».

Juan Vallet de Goytisolo (*Montesquieu*), mantiene hoy la misma postura: «De aquí las limitaciones de la autoridad suprema, por arriba, por el derecho divino y el derecho natural y, por abajo, deteniéndose ante la esfera propia de los cuerpos sociales, como el municipio —con sus fueros, jerarquías y privilegios— de la familia y del hombre, en la correspondiente a sus fines específicos, es decir, fuera del bien común inherente a la comunidad política».

Naturalmente que, como dice Bertrand de Jouvenel (*La soberanía*), estas restricciones del Poder son, en el presente político, difíciles de alcanzar. La primera, la religiosa, supone que el soberano «no es libre, ni en cuanto al fin que persigue, ni en cuanto a los medios que emplea, sino que la religión le indica el uno y no le deja plena libertad de elección en cuanto a los otros. De hecho, esta restricción vale lo que valen, en primer lugar, la piedad del rey y luego las convicciones religiosas del pueblo, ya que desde entonces el poder espiritual ha perdido la posibilidad de ejercer el derecho, vigilancia y control que se había asegurado en la Edad Media. Con la desaparición de la fe, esta restricción cae por sí misma».

«La segunda restricción es la obligación de respetar la ley natural, los derechos naturales... Pero esta restricción no valdrá sino en tanto que se admita una ley natural, derecho naturales. Pero estos derechos no pueden tener existencia lógica más que dentro de un sistema religioso y mucho antes de esta consagración solemne, se empezará por pensar que no hay ley, ni derechos naturales, que sólo existe derecho positivo, que no hay más

derechos que los creados por el Estado. La segunda restricción se vendrá abajo» (*ibid.*).

«Vengamos a la tercera: las leyes fundamentales del Estado». «Todo el pensamiento medieval se hacía representando la sociedad política como bipolar; de ahí, naturalmente, los deberes recíprocos. Y el príncipe está obligado por sus deberes hacia la parte que obedece. Pero estos deberes, que limitan la libertad del soberano, desaparecerán necesariamente por la confusión de los dos polos, por la «soberanía del pueblo». «Convertido el pueblo en soberano, es contradictorio que se vincule a sí mismo» (*ibid.*).

Pero estos innegables obstáculos no pueden ser considerados como barreras infranqueables, sino más bien como acicate que nos urge para la restauración en la sociedad de los principios formadores del derecho público cristiano. En ellos se encuentra la verdadera democracia.

«Una sana democracia, fundada sobre los inmutables principios de la ley natural y de las verdades reveladas, será resueltamente contraria a aquella corrupción que atribuye a la legislación del Estado un poder sin frenos ni límites, y que hace también del régimen democrático, a pesar de las contrarias, pero vanas apariencias, un puro y simple sistema de absolutismo». «El absolutismo del Estado (...) consiste de hecho en el erróneo principio de que la autoridad del Estado es ilimitada y de que, frente a ésta (...) no se admite apelación alguna a una ley superior moralmente obligatoria». «Este es el criterio fundamental de toda forma de gobierno, incluida la democracia; criterio con el cual ha de juzgarse el valor moral de toda ley particular» (Pío XII, radiomensaje *Benignitas et humanitas*, 4 de diciembre de 1944).

«Democracia es lo que se ha dicho al tratar de la autarquía; aquel estado social en que el *pueblo impera*, porque sabe y quiere ser ordenadamente libre, es decir, porque todas las personas físicas y morales, en su esfera y jerarquía usan, con albedrío subordinado a la ley, de la plenitud de los derechos privados, públicos y políticos, nativos unos, esto es, concretados con la existencia, determinados otros por ulteriores actos contingentes» (Enrique Gil Robles, *El absolutismo y la democracia*).