

LA LEGITIMIDAD DEL PODER (*)

POR

RAIMUNDO DE MIGUEL

La democracia no puede entenderse rectamente como poder y sí solo como representación, en cuanto lo sea de la sociedad frente al Estado.

¿Qué sentido tiene, pues, la democracia al uso en el lenguaje político en los textos constitucionales, en los que el poder y la representación se identifican?

No otro que el que históricamente ha desempeñado el concepto y la institución, como un instrumento de la revolución para subvertir el orden cristiano de los pueblos. Por eso fueron aceptadas las tesis de Rousseau y hechas propias por la Revolución francesa —inicial de las que le siguieron con el mismo propósito hasta nuestros días— aun cuando la idea del pacto social no fuera original de aquél, pero sirviera mejor que en otras para conseguir el empeño.

Así lo manifiesta León XIII en su encíclica *Diuturnum illud*, sobre la autoridad política: «La prolongada y terrible guerra declarada contra la autoridad divina de la Iglesia ha llegado donde tenía que llegar, a poner en peligro universal la sociedad humana y, en especial, la autoridad política, en la cual estaba fundamentada la salud pública».

Porque los creyentes debemos de considerar, como axiomático, que por debajo de los acontecimientos superficiales que se registran en los libros: «A través de toda la historia humana existe una densa batalla contra el poder de las tinieblas, que iniciada en los orígenes del mundo, durará, como dice el Señor, hasta el día del juicio final». (Concilio Vaticano II. *Constitución sobre la Iglesia en el mundo actual*). No es mi propósito,

(*) Continuidad y desarrollo del artículo del mismo autor «Democracia: poder y representación», aparecido en el núm. 255-256, de *Verbo*, en 1987.

aquí concretamente, desarrollar este interesantísimo tema, sino simplemente dejarlo por sentado, aun cuando vulgarmente, e incluso para oídos doctos, disuene en «un tiempo en el que el laicismo aparece como la consecuencia legítima del pensamiento moderno y la más alta filosofía de la ordenación temporal de la sociedad», según las doloridas palabras de Pablo VI, en su discurso de 7 de diciembre de 1965.

Porque al sostener Rousseau que aunque históricamente el contrato social no se hubiese dado, habría que proceder políticamente como si así hubiera sido, venía a considerar ilegítimos a todos los gobiernos existentes (que evidentemente no tenían esa procedencia), justificando e incitando a la subversión contra los mismos. La idea deja de ser una fórmula teórica para convertirse en herramienta de asalto al poder. Ha surgido la revolución.

Pero como el poder no tiene su fundamento en la voluntad general, sino en Dios, surge inmediatamente la inquietante pregunta. ¿Pero es que todo poder político, cualquiera que sea, está respaldado por Dios? La indagación a la respuesta supone el estudio de su legitimidad, el, como si dijéramos, cuarto escalón de un muy serio problema: a) El poder tiene su origen en Dios. b) No significa el derecho divino del titular. c) Se transmite mediatamente a través del pueblo. d) ¿Quién de hecho ostenta la legítima autoridad?

Si esta última cuestión no pudiera ser planteada, habríamos convertido la doctrina cristiana de la obediencia en un vergonzoso servilismo.

Veamos cómo resume Marcial Solana (*La resistencia a la tiranía, según la doctrina de los tratadistas del siglo de oro español*) la posición de Santo Tomás de Aquino sobre esta materia: «Luego en cuanto la autoridad de las potestades seculares procede y es de Dios, los cristianos están obligados a obedecerlas; pero no lo están en cuanto que la autoridad no sea, o no proceda de Dios».

Para Jaime Balmes (*El protestantismo comparado con el catolicismo*): «La cuestión versaba, pues, sobre el ser moral que se llama *potestad*; y en el orden moral la potestad ilegítima no es

potestad, no es un ser, no es nada; y, por tanto, no hay necesidad de buscar su origen en Dios, ni en Dios, ni en otra parte».

«Para que el poder civil pueda exigir obediencia, para que pueda suponersele investido de este derecho divino, es necesario que sea legítimo; esto es, que la persona o personas que lo posean la hayan adquirido legítimamente, o que, después de adquirido, se haya legitimado en sus manos por los medios reconocidos conforme a derecho» (*ibid*).

Al poder ilegítimo se le denomina en la doctrina clásica como tiranía. Escogemos la breve definición de ella que nos da Marcial Solana, en su obra antes citada, sacada de Domingo de Soto: «El tirano puede serlo de dos modos: en cuanto a la adquisición de la autoridad (tirano de título, de origen o de derecho) o en cuanto a la administración y al uso de la autoridad, aunque ésta haya sido adquirida legítimamente (tirano de ejercicio, de régimen o de hecho)».

Siguiendo en grandes líneas las citas de la exposición de Solana (que siempre serán más autorizadas que las que yo pueda hacer), Francisco Suárez considera que:

«Si la tiranía es del primer modo, toda la sociedad y cualquiera de sus miembros tiene derecho a ir contra el tirano y quien quiera puede defender de la tiranía a sí propio y a la sociedad. La razón es porque ese tirano es agresor que inicualemente mueve guerra contra la república y contra cada uno de los miembros de ésta y, por ello, cualquiera tiene derecho de defenderse de él» (*ibid*).

«Si el rey legítimo gobierna tiránicamente y el reino carece de otro medio de defensa distinto de la privación de la autoridad del soberano, toda sociedad, reunida en cortes, o el congreso de ciudades y próceres puede deponer al rey». «Y si lo hace, no ha de llamarse sedición a tal guerra» (*ibid*).

«La razón es porque en este último caso toda la república es superior al monarca; pues cuando aquélla comunicó a éste la soberanía, lo hizo con la condición de que gobernara política, no tiránicamente y de que si esto hiciera pudiera ser depuesto» (*ibid*).

Para Juan Márquez el fundamento de esta razón es más ex-

tremado: «La potestad trae su origen del pueblo, el cual, al transmitir la autoridad al soberano buscando el bien común, se reserva la facultad de recobrar nuevamente la soberanía en el caso de tiranía» (*ibid*).

Son las mismas posturas que ya habían adoptado las viejas leyes patrias. «Rey serás, si ficieras derecho, et si non ficieres derecho, non serás rey». («Fuero Juzgo». Ley II). «Otrosi dezimos, maguer alguno, ouiesse ganado Señorío del Reyno, por alguna de las dichas razones, que dezimos en la ley antes desta (o sea legitimamente) que si vsase mal de la ley, quel pueden decir las gentes tyrano, e tornarse el señorío que era de derecho, en tortizero». («Las sietes partidas». Segunda partida. Título I. Ley X). (La cursiva entre paréntesis es mía).

Los filósofos juristas españoles del siglo de oro se extienden ampliamente a considerar las circunstancias de la resistencia pasiva y activa contra el tirano, mucho más exigentes moralmente cuando se trata de tiranía en el ejercicio (conculcación de las leyes divinas y naturales; desviación del gobierno del bien de la colectividad al suyo propio) que en el origen, ya que el usurpador carece de todo derecho para exigir obediencia, y condicionan toda la conducta a seguir al bien común de la sociedad, a la que se orienta en definitiva todo poder, hasta el punto de que en beneficio de aquélla (no del tirano) puede llegarse hasta la legitimación de la usurpación y decaer el derecho del soberano legítimo desposeído. Los escalones para la deposición del tirano de régimen serían los de oraciones a Dios, exhortaciones y requerimientos, rebelión armada, previa junta y acuerdo de los mejores de la sociedad (cuando no pudiese ésta reunirse en cortes) si concurren las condiciones de la guerra justa: posibilidad racional de éxito y no daño mayor subsiguiente a la comunidad que el que comportaría el sometimiento forzoso. Aunque la cuestión del tiranicidio fue muy discutida en la escuela y muy poderosamente defendida por prestigiosos tratadistas, hoy es tesis unánimemente rechazada en el pensamiento político cristiano.

De lo hasta aquí expuesto se deduce que siendo cierto que

todo poder viene de Dios, solo el que goza de legitimidad puede exigir del deber de obediencia.

Y es aquí donde vuelve a surgir otra segunda distinción entre el derecho público cristiano y el derecho nacido de la revolución.

Para éste no hay otra legitimidad que la derivada del sufragio universal, expresado por la voluntad general. Con ello queda justificada la subversión contra los poderes establecidos que no se fundamenten en ella, pero una vez introducido el nuevo gobierno así formado, es lícito y obligado el acatamiento a sus disposiciones, mientras se mantenga con la fuerza de los votos. Así se falsea la legitimidad de origen —que ya no se funda en Dios— y se hace desaparecer la de ejercicio.

En este segundo aspecto es en el que se produce una mutación entre legitimidad y legalidad. A virtud de ella deja de tenerse en cuenta la substancia de la cosa, para presentar, como única consideración válida, lo accidental de la misma, el cumplimiento de unas meras formas externas.

Es el positivismo jurídico que más tarde formularía Kelsen para el que la norma legal se identifica siempre con la justicia (la moral la considera extrajurídica) y tiene su razón de obligar en la sola formulación por la voluntad general.

La legitimidad resulta, así, un concepto fondo, mientras que la legalidad un concepto flujo.

Alvaro d'Ors nos dice en *La violencia y el orden*: «La legalidad se remite a la ley pública de un grupo social determinado, la ley «positiva», o en todo caso vigente, convenida por aquel grupo, aunque no presuponga necesariamente un convenio concreto, pero sí una aceptación general de una determinada forma de imponer leyes públicamente. Por último, la legitimidad implica el reconocimiento de una ley más permanente que el de la legalidad, que no depende de un convenio social, sino de una causa suprapersonal como debe reconocerse que es la ley de Dios, completada de algún modo por la que impone la identidad histórico moral de un grupo social».

De todo ello se desprende la inferioridad del sistema democrático que permite justificar una tiranía «legal», a pesar de sostener que su fundamento es combatirla.

En realidad, lo que realmente busca es derribar los poderes que impiden el contenido de la revolución, para que, una vez ésta establecida, no quede posibilidad jurídica de sustitución. Funciona como una válvula de seguridad a su favor.

Bajo otro aspecto, la crítica de la democracia a la que nos venimos refiriendo, no está en que el poder legítimo no deba tener el asentimiento del pueblo, sino en considerarlo como único camino válido para manifestarlo la fórmula del sistema electoral por mayorías.

La concordancia de los gobernados para la legitimidad del poder en su mismo origen, está bien explícita en la escuela española del siglo de oro.

Tomamos de Eloy Bullón (*El concepto de la soberanía en la escuela jurídica española del siglo XVI*), la cita de Alfonso de Castro: «Por derecho de naturaleza, aun después de la depravación de la misma, nadie es rey o señor del pueblo; sino que los principados y señoríos, cuando están poseídos justamente, proceden del consentimiento popular. De lo cual se sigue que aquel poder que de algún modo no haya traído su origen del consentimiento del pueblo no es justo, sino tiránico».

A. de Castro Albarrán, en *El derecho a la rebeldía*, comentando a Suárez, dice: «Esta voluntad del pueblo será unas veces explícita, otras será tácito consentimiento». «Las formas de su expresión serán también muy variadas: elección, asentimiento a los hechos, pacto implícito o explícito y otras manifestaciones. Pero en el fondo, bajo una u otra modalidad externa, será siempre la voluntad de la sociedad la que servirá de apoyo a la legitimidad del poder».

O sea, que empleando las palabras con que Rafael Domingo (*Teoría de la auctoritas*) resume el pensamiento de d'Ors, «el reconocimiento social es una condición para la legitimidad del poder político, pero no su origen».

La averiguación de la legitimidad originaria es muy difícil o casi imposible de alcanzar porque, históricamente, en cuanto tenemos noticia de un pueblo organizado, se nos aparece ya con una autoridad constituida que le gobierna. Por ello, tenemos que

admitir la existencia de ese poder como un hecho, que en su principio o en su curso, ha gozado de esa aquiescencia popular y que mientras no de caiga en tiranía en su ejercicio, debe ser acatado y obedecido por el súbdito.

El solo hecho de que la erección del poder no haya sido por elección popular (cosa que el mismo Rousseau afirma no ha sucedido) no justifica su derrocamiento. Es la artificiosidad del planteamiento del «Contrato social», recogido por la Revolución francesa, la que lleva a la consecuencia contraria.

Bertrand de Jouvenel, en *El poder*, explica mejor lo dicho: «Al nacer a la vida social nos encontramos con el poder como nos encontramos con un padre al nacer a la vida física». «El poder es para nosotros un hecho natural. Ha presidido las vidas humanas tan lejos como se hunde en la Historia la memoria colectiva. Así, su presente autoridad encuentra en nosotros la ayuda de sentimientos muy antiguos y que bajo formas sucesivas ha ido él inspirando sucesivamente.

El mismo autor en *La soberanía* dice: «Nos es preciso preguntarse si las jefaturas se instauraron por la violencia o por la deliberación. Bastaría, sin duda, que un hombre se sintiese apto para dirigir y que inspirase confianza a los otros». «Los jefes se han hecho siempre por asentimiento natural, por la nuda autoridad». «El mando en sus comienzos ha sido un hecho. Se ha transformado en institución por una complicidad inconsciente de dirigidos y dirigentes que coinciden en estabilizar una situación en sí inestable y cuyos beneficios están comprobados».

«Si el ascendiente general ha engendrado la organización salvadora, la adhesión a ésta ha suscitado también un nuevo respeto hacia los que son vínculo y símbolo de ella; les habrá prestado un ascendiente nuevo que en adelante sostendrá o suplirá el ascendiente natural del jefe: Fue el prestigio del fundador quien hizo aceptar la organización; es el prestigio de la organización el que sostendrá a los jefes que le sucedan» (*ibid*).

Mauricio Houriou (*Derecho público y constitucional*) nos da una parecida explicación del nacimiento de ese poder que se pierde en las sombras: «Es necesario insistir aún en el elemento

de empresa que hay en el poder, para no precipitarse en el error, que consiste en creer que el poder de gobierno surge del medio social por la única razón de que hay materia gobernable. Ya sabemos que el medio social no engendra por sí solo ninguna iniciativa; ésta proviene siempre de los individuos y entre ellos destaca un equipo de gobernantes con su ambición, su espíritu de empresa y su superioridad asumiendo el gobierno».

«Importa mucho ver en el poder una energía de empresa, porque esto equivale a reconocer en él un factor de sociedad. La sociedad reposa en la obediencia al poder, tanto como en los sentimientos de amistad o en los contratos» (*ibid*).

«Depende esto de que el poder es una libertad que gobierna otras libertades y de que la libertad bajo todas sus formas, debe conformarse al orden: El poder tendrá su manera propia de acomodarse y consistirá en definir él mismo el orden, las reglas positivas de derecho que deberán obedecer los súbditos que gobierna. Estos por su parte, como son hombres libres, no obedecerán voluntariamente, sino las prescripciones que les parezcan conformes al orden. Ahora bien, no hay poder que pueda mantenerse prácticamente durante mucho tiempo por la coacción pura, prescindiendo de la obediencia voluntaria de los súbditos. Todo poder que quiere durar está, pues, obligado a crear un orden de cosas y un Derecho positivo que no se desvíe del Derecho natural hasta el punto de empujar a sus súbditos a sublevarse» (*ibid*).

La mejor demostración de la certeza filosófica y de la adecuación a los hechos de los postulados de la doctrina de la legitimidad de origen y de ejercicio sostenida por los tratadistas españoles del siglo de oro, la encontramos en la serenidad de nuestros reyes de la Casa de Austria (a quienes el sectarismo y la ignorancia amalgamados califican de absolutistas) ante sus repetidas afirmaciones de voluntad popular y tiranicidio, que no alteraban para nada su autoridad y cuyos libros gozaban de la aprobación regia, muchos de su felicitación y algunos iban dedicados a su misma realeza, mientras en Londres y en París los de Suárez y Mariana eran quemados en la hoguera por el verdugo.

Las consideraciones expuestas nos llevan a establecer otra

nueva distinción entre los conceptos de autoridad y potestad, que antes de la aparición del llamado «derecho nuevo» era inexistente entre los autores escolásticos, para quienes uno y otro se identificaban.

Rafael M.^a Balbín (*La concreción del poder político*) cita a Maritain: «La autoridad y el poder son dos cosas distintas: el poder es la fuerza por medio de la cual se puede obligar a obedecer a otros. Autoridad es el derecho a dirigir y a mandar, a ser escuchado y obedecido por los demás. La autoridad pide poder. El poder sin autoridad es tiranía».

La legitimidad goza siempre de autoridad. La sola potestad, puede quedar sometida a la legalidad, pero carece de autoridad, de derecho de mando, de facultad para exigir obediencia.

Tendremos que llegar a determinar, más en concreto, en qué consiste la legitimidad. Para Enrique Gil Robles (*Tratado de Derecho Político*): «En la legitimidad, como en todos los demás derechos, hay un elemento abstracto, la razón especial de orden que cualquier derecho supone y expresa, y la concreta determinación del derecho abstracto en un sujeto, en una persona física o moral. Así, pues, la legitimidad tiene un carácter divino, en cuanto es de derecho divino natural, según anteriormente se ha explicado, y humano e histórico, por lo que a la concreción o determinación concierne, es decir, en cuanto es de derecho natural mediato, o sea de gentes o histórico, como otros le llaman. Y el hecho que la determina se llama título, que significa razón fundada en la realidad que atribuye el derecho a la persona».

Alvaro d'Ors, que bebe en las mismas fuentes, viene a explicárnoslo más en su *Ensayos de teoría política*: «Así, pues, entendemos por legitimidad la adecuación de la ley natural, tal como es auténticamente interpretada por el magisterio de la Iglesia. Pero debemos añadir todavía un ingrediente secundario de esa normatividad de la que la legitimidad depende y es el imperativo de la que podríamos llamar la Tradición constitucional de cada pueblo, en la medida en que ésta no contradice el Derecho natural». «Se trata como de una adecuación de la «naturalidad» al orden humano histórico». «De esta suerte, junto

a la naturalidad de la ley divina, se impone la naturalidad de la propia Tradición».

«La ley de Dios adaptada por la Tradición de los antepasados: estas serían las leyes que no dependen de la voluntad actual del legislador, que se imponen a la legalidad y pueden eventualmente hallarse en contradicción con la Ley positiva» (*ibid*).

Y bella y sabiamente añade: «La legitimidad se funda, pues, en la paternidad y esto explica el sentido tradicional de la legitimidad, como algo que nos viene impuesto, a la vez, por nuestro Padre Dios y por nuestros padres históricos. La legalidad en cambio, suprime por su misma convencionalidad actual, un sentido de fraternidad sin paternidad, de solidaridad humana que no proviene de Dios, ni de nuestros padres legítimos» (*ibid*).

El principio de legitimidad es uno de los básicos y permanentes en el derecho público cristiano y, sin embargo, lastimosamente abandonado a la corriente de la filosofía de la revolución.

Pío XII nos recuerda su validez, aquí y ahora, en todos los regímenes y especialmente en la democracia; si este vocablo se emplea en correspondencia a la correcta idea de la misma. En el radiomensaje *Benignitas et humanitas* de 24 de diciembre de 1944, leemos:

«La dignidad de la autoridad política es la dignidad de su participación en la autoridad de Dios». «Ninguna forma política puede dejar de tener en cuenta esta conexión íntima e indisoluble; menos que ninguna otra la democracia. Por lo tanto, si quien ejerce el poder público no ve esa vinculación, si la olvida más o menos, sacude las mismas bases de su propia autoridad. De la misma manera, si no considera suficiente esa relación y no ve en su cargo la misión de realizar el orden querido por Dios, surgirá el peligro de que el egoísmo del poder o los intereses prevalezca sobre las exigencias esenciales de la moral política y social y que las vanas apariencias de una democracia de puta forma, sirvan con frecuencia de disfraz en cuanto en realidad hay en ella de menos democrático».