

Para una teoría política española del Consejo y de la representación

POR EL
DR. JUAN CANDELA MARTINEZ
Profesor Adjunto de la Facultad de Derecho

Introducción.

1.—*Características generales y delimitaciones previas.*

2.—*La teoría del Consejo en la Edad Media española.*

- A) Los supuestos histórico-espirituales de carácter básico. El «Consilium» y la «Fides».
- B) La teoría del Consejo a través de los textos.
- C) La teoría del Consejo en algunos ejemplos institucionales.

3.—*La teoría del Consejo en los siglos XVI y XVII.*

- A) Los supuestos histórico-espirituales y sus matices en ambas centurias.
 - a) La comunidad política: «ordo», «corpus».
 - b) «Potestas legitima».
 - c) Persona, «Bonum commune».
- B) La teoría del Consejo a través de los textos del siglo XVI.
- C) La teoría del Consejo a través de los textos del siglo XVII.



4.—*La Representación y el Consejo.*

- A) La comunidad en plenitud por el poder.
- B) La representación como «presencia» de la plenitud política de la comunidad.
- C) La tesis anterior y la Monarquía de los clásicos españoles. El Reino y el orden de la Realeza.
 - a) El mando político: sabiduría, voluntad, obediencia.
 - b) El Rey y el Consejo: Mando en plenitud.
 - c) Representación y «representar».

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo responde a un orden de preocupaciones en torno al ejercicio del poder político que cobran actualidad cada vez mayor en los momentos actuales en que los esquemas clásicos del constitucionalismo pugnan por superar con éxito la problemática que la realidad sociológica interna de cada país y la coyuntura internacional han planteado.

Se piensa y con no poca ansiedad de acertar que ningún evento histórico debe llevar consigo la pérdida de las metas alcanzadas por el hombre en su trabajosa defensa contra la fuerza y la arbitrariedad del gobernante. Estas metas han cuajado en determinadas instituciones que, aparte un significado más profundo, entrañan control, límite y freno. Cualquiera que sea el juicio que actitud semejante nos merezca, sobre todo en cuanto la misma se identifique con el llamado constitucionalismo moderno, y cualquiera que sea también el éxito que alcance en la pugna histórica aludida, no estimamos inútil recordar que el único medio de asegurar una convivencia justa, pacífica y auténticamente humana es el de insertarla en un orden, anclado en principios esenciales, abierto a la mudanza irrefrenable de los tiempos y de las inquietudes de la mente y de la vida misma, en cuyo orden hay que ver y situar al poder político.

Este poder podrá desearse más o menos intenso; él podrá a su vez acomodarse o no a tales deseos. Pero los hombres que lo ejercen y los hombres que lo soportan, están todos obligados a estimarlo una energía fundamentalmente racional.

El tema del Consejo del Gobernante es entonces un tema eterno y puede cobrar el máximo interés en su consideración, en circunstancias como la presente, de clara tensión entre aquella energía que aspira a ser cada vez más libre por imperativos de eficacia, de urgencia y de responsa-

bilidad y el aparato más o menos vigente que ha venido limitando, de hecho sin duda, su plena autonomía (1).

Ante uno y otro fenómeno, hemos considerado que la memoria de nuestros clásicos en cuestión tan directamente relacionada con aquéllos, como es la del poder y la del Consejo del Rey, podía servir para iluminarlos acertadamente. Como después veremos, nuestros clásicos de los siglos XVI y XVII, fieles en gran medida a un pensamiento tradicional y vivo en el acervo ideológico de la Cristiandad, afrontaron el tema en pleno marco del Estado Moderno que ellos quisieron asegurar desde un principio en el servicio del hombre y de los más altos valores del espíritu.

Ahora bien, tal como aquí quedan fijadas sus enseñanzas, tienen por un lado substantividad suficiente para que sea oportuno ofrecerlas desprendidas de la realidad contemporánea e institucional aludida, aunque esas enseñanzas se hayan evocado por nosotros en función de dicha realidad y con ánimo de someterlas a examen desde esta perspectiva. Esto explicará cierto sentido de polarización de las páginas que siguen (2).

(1) El presente trabajo forma parte, en realidad, de otro más amplio en el que quedará completado el análisis de la actividad consultiva de tipo político, con referencia a la Jefatura del Estado, a través de las constituciones en vigor y particularmente del actual Consejo del Reino establecido en España.

(2) Hemos procurado seleccionar los textos jurídico-políticos que más podían ir marcando la tesis central de nuestra tarea y que se hallan en los antiguos teóricos españoles. El carácter de bosquejo que revelan las páginas que siguen, no resta fundamento, sin embargo, a las conclusiones alcanzadas que, si bien merecen tal vez más amplia documentación, no creemos tengan que rectificarse en nada substancial. Por ello no ha habido mayor inconveniente en darlas a la estampa.

1.—CARACTERÍSTICAS GENERALES Y DELIMITACIONES PREVIAS

«En España—ha dicho JORDANA DE POZAS—no sería exacto comenzar un estudio sobre el Consejo de Estado con las palabras que el profesor BERTHELEMY pone al comienzo de su capítulo sobre el Consejo de Estado francés: «Il faut se garder de dire que le Conseil d'Etat a pour origine le Conseil du Roi». Es que, por una parte, casi no existe solución de continuidad en el tiempo ni en las personas entre los Consejos Real y de Estado del antiguo régimen y el Consejo de Estado creado por la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812; y por otra parte, la naturaleza y funciones de los Consejos, fueron distintos en España que en los demás países de Europa y su importancia real en la gobernación del Estado, incomparablemente mayor» (3).

De esta tesis del profesor JORDANA interesa destacar aquí el hecho de que nuestros Reyes han procurado siempre apoyar sus decisiones más graves en el parecer de personas sabias, leales y representativas. En torno a esta realidad, paralelamente, ha sido constante la preocupación de nuestros escritores políticos. En general, quienes trataron del Rey y del Príncipe, se ocuparon también, y muy atentamente, de sus Consejos y consejeros. Después recordaremos en qué medida y con qué uniformidad, que quizás podría estimarse reiterativa en exceso, ocurrió tal cosa en España.

Por este motivo y por el hecho de que las instituciones y oficios de consejo arraigaron y se multiplicaron en nuestro país, cabe repetir que cuando alcanzamos la plena madurez como organización política, se ha-

(3) *El Consejo de Estado Español y las influencias francesas a lo largo de su evolución*. Publicaciones del Consejo de Estado. Madrid, 1953, pág. 9.—La cita de BERTHELEMY corresponde a su *Droit Administratif*, 13.^a edic., pág. 17.—En el trabajo de Jordana, abundante bibliografía clásica sobre los Consejos medievales y modernos.

bía consumado el proceso de una concepción del poder cuyo supremo titular no encajaría rectamente en el cuadro ideológico y real del absolutismo. La eficacia sociológica de tales fenómenos fué tanta que en este sentido aún cabría dar mayor alcance a la afirmación de CORDERO TORRES al referirse a la época concreta de nuestra historia que determina la unificación de Aragón y Castilla, el advenimiento de la Casa de Austria y la transformación del Estado medieval en moderno: «Salvando la persona del Monarca en la que se reunían las supremas potestades, los verdaderos rectores de la vida nacional son los Consejos creados y desenvueltos entonces» (4).

Resulta, por tanto, de máximo interés desentrañar en lo posible el alcance y sentido que en nuestro pasado tuvieron lo que podríamos llamar función de «asistencia» a la Corona y sus órganos más decisivos.

Ahora bien, esta mirada a nuestro pasado no tiende a sorprender la organización real en las diferentes épocas. Ello no sería oportuno sin una detallada exposición que recogiera la concreta situación de España en trance prolongado y trabajoso de formación del Estado.

Por otra parte, según se ha dicho, aún limitándonos a la época moderna, hay que contar con períodos tan diversos como el de los Reyes Católicos, el correspondiente a la Dinastía de los Austrias y el del advenimiento y reinado de los Borbones. En tales períodos, con dispares atribuciones, con alternativas de predominio y oscurecimiento; con difíciles, a veces, relaciones con las Cortes, Secretarías de Despacho y nacientes Ministerios, funcionaron numerosos Consejos: *los de Reinos*: Castilla, Aragón, Navarra, Portugal y Flandes, de Indias y de Italia; *de Ordenes*; *los especializados*: Hermandad, Inquisición, Hacienda, Cruzada y Guerra. Mayor interés ofrece en cuanto marca el momento de «superación de regionalismos, se extiende a todo el reino y en contacto estrecho con el monarca es más un Consejo de éste que de aquél» el Consejo de Estado organizado en 1520 y creado por los Reyes Católicos (5).

Unase a ésto la existencia de las Cámaras Reales, secretas, eclesiásticas, etc., y se advertirá la complejidad de instituciones que a la vez no eran siempre ni siquiera predominantemente consultivas, sino también legislativas, judiciales o ejecutivas.

Esta última circunstancia de simultaneidad de funciones la reputamos verdaderamente interesante en un examen de nuestros Consejos clásicos.

El hecho no creemos que deba explicarse simplemente como debido

(4) *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*. Madrid, 1944, pág. 37.

(5) GARCÍA GALLO: *Curso de Historia del Derecho español*. Tomo I, 2.^a edic. Madrid, 1947, págs. 412 y ss.

a una situación de confusionismo e imperfección organizativa. Estimamos que él mismo refleja la riqueza de matices de la vida política y la tangencia inevitable de sus campos por muy abstracta y teórica que quiera plantearse y conseguirse su distribución, en órganos y competencias.

Por lo demás, estudios que significan aportaciones evidentes para un esclarecimiento de la frondosa realidad española en este aspecto, hasta el extremo de fundamentar un intento de clasificación como la de «Régimen polisinodial o Sinodiarquía» de que habla CORDERO TORRES (6), han comenzado a tratar el tema con el interés que nuestro pasado reclama. Un interés que está urgiendo a especialistas españoles de estas y otras cuestiones ligadas con el depósito venerable de la historia política de nuestra patria.

Según lo que antecede, es el punto de vista teórico el que aquí más nos interesa recoger de ese pasado «ideal o normativo». Son los motivos y razones del Consejo en relación con el gobernante. Y de modo especial aquellos que más directamente se impliquen en una teoría constitucional y en una concepción del Estado, aunque a ellas sirva siempre de base ese trasfondo religioso, ético y antropológico que llena de contenido permanente el pensamiento político hispano. En ambos sentidos tiene eficacia su recuerdo, mucho más que en el estricto de las instituciones concretas y su competencia, que forzosamente han de chocar con la realidad contemporánea que demanda un peculiar tratamiento.

(6) *El Consejo de Estado...*, *ib.* y *loc.* citados.

2.—LA TEORÍA DEL CONSEJO EN LA EDAD MEDIA ESPAÑOLA

A) *Los supuestos histórico-espirituales de carácter general.—El consilium y la Fides*

La faz histórico-espiritual de la Edad Media española presenta rasgos muy característicos, dimanantes del hecho de la desintegración del estado visigótico, la invasión del Islam y la subsiguiente empresa de la Reconquista. Esta última sobre todo condiciona la misma estructura del orden político-administrativo, con lo que los estados cristianos de la España de la Alta Edad Media marcan bien sus diferencias frente a los demás estados europeos. Singularmente aquellos estados, que recibieron la influencia de la tradición romano-visigoda, quedan inmunes, desde el punto de vista de los fundamentos de su constitución política, de la organización típicamente feudal. Y aunque la feudalización no llegó a privar al Estado feudal de las características jurídico-públicas, según generalmente se admite en la actualidad, fueron sin duda los condados catalanes el único perfilado ejemplo de su vigencia en España (7). No faltaron, sin embargo, influencias de ciertas ideas e instituciones jurídico-privadas en los estados hispano-cristianos, que sin afectar a su constitución política, los asimilan en parte al «mundo» y a la «sociedad» feudales (8).

(7) Vid. LUIS G. DE VALDEAVELLANO: *Historia de España. De los orígenes a la baja Edad Media*. Edic. de la Rev. de Occidente, Madrid, 1952, págs. 562 y ss.—Con la misma excepción de Cataluña, el resto de España es excluido de toda vigencia del feudalismo en una obra como la de J. CALMETTE: *La Société féodale*. A. Colin, París, 1947, pág. 208.—Para el fenómeno del feudalismo en Cataluña y su aleccionadora transformación en la «monarquía constitucional» de principios del siglo XIII, véase el bello libro de ELÍAS DE TEJADA: *Las doctrinas políticas en la Cataluña medieval*. Aymá, Barcelona, 1950, especialmente cap. II, págs. 25 y ss.

(8) Recuérdese la existencia de «relaciones de vasallaje» que, aparte de debilitar en cierta medida «el vínculo general de subordinación de los súbditos al Estado», llegaron a resonar en aquel «vasallo natural» que emplearán los propios príncipes hispanos, dando a la «fidelitas» un sentido especial en el que se mirán la terminología feudal y la tradición hispanogoda del «juramento». Vid. G. DE VALDEAVELLANO, ob. cit., pág. 565.

Por otra parte, príncipes y clases del reino sintieron el noble influjo de la Iglesia, cuya autoridad y organización tanto llegaron a confundirse con la propiamente civil y política. Esta, en efecto, comienza a perfilarse con clara independencia en la Baja Edad Media y el romanismo, renacido en nuestra patria después de haber informado las instituciones visigodas, nos incorpora con plenitud de designio a las tendencias centralistas que invaden los estados de Europa (9).

Ello basta para que se entienda en sus justos límites la extensión que a todo el Occidente diera LOUSSE (10) del esquema trazado magistralmente por GIERKE sobre la realidad de Alemania y el Sacro Imperio, al decir que la forma corporativa de la Sociedad política, basada en la triple jerarquía territorial, administrativa y social; organizada y representada por funciones, privilegios y grados, existió en todos los países de la Europa cristiana desde que declinó el régimen feudal hasta el advenimiento del liberalismo político.

Es posible, pues, contando con todas las peculiaridades de los pueblos según las épocas, las coyunturas económicas y los temperamentos, sorprender en España cierto conjunto de ideas que pueden llamarse universales, predominantes en la Edad Media y que perduran, en su sentido substancial, a través de las dos grandes épocas en que es costumbre dividirla.

Vamos a destacar precisamente aquellas que más relación guardan con nuestro tema.

La primera es la del «consilium». En el Derecho germánico, la idea de que el gobierno de una comunidad es producto de la *colaboración*, es una de esas ideas que fundamentará instituciones como el «consilium» y las curias en sus diversas épocas, y que cuajará en fórmulas verdaderamente expresivas de un trasfondo político representativo evidente, tales como las conocidas *Quod omnes tangit ab omnibus adprobari debet* y *Nil de nobis sine nobis* (11).

La complejidad creciente de la vida política ha ido dividiendo la «curia» en una más permanente, reducida e íntima, y en otra más circunstancial, amplia y solemne (12). Aun admitiendo que en España, en el siglo XII, ya se perfilan con claridad las Cortes, los Concilios eclesiás-

(9) Vid. FORR RÍUS. *Instituciones medievales españolas*. C. S. I. C., Madrid, 1944, págs. 19-21.

(10) *La société d'Ancien Régime. Organization et représentation corporatives*. I. Louvain-Bruges, 1943, pág. 43.

(11) Sobre la tradición y el vigor de tales fórmulas, véanse las obras de F. KRAN, M. BLOCH, P. S. LICHT, cit. por LOUSSE, ob. referida, pág. 76.

(12) Vid. sobre la evolución de la Curia, aparte de la obra cit. de G. DE VALDEVELLANO, págs. 573 y ss., la excelente monografía de SÁNCHEZ ALBORNOZ: *La Curia regia portuguesa. Siglos XII y XIII*, Madrid, 1920, en especial el apart. II del cap. I, dedicado a la Curia leonesa-castellana.

ticos, la Cancillería y las Audiencias, es en los siglos XIII y XIV cuando aparece el Consejo Real en donde los componentes tradicionales de la vieja Curia, nobleza y dignatarios, llegan a ser desplazados por ciudadanos y jurisperitos. Nuestros Reyes Católicos reorganizarán decisivamente ese Consejo Real y harán de él el «eje de la Monarquía española» (13). En el fondo de todas estas instituciones y a través de toda su evolución, lo que existe es la idea del «consilium» ligada a la del «auxilium».

Esto es lo que interesa recoger de la presente referencia histórica: Que el acto de gobierno es en su raíz intelectualmente complejo, resultando del encuentro de diversas razones y que, sin embargo, todas contribuyen a apoyar la razón que verdaderamente ha de decidir: la del superior. Ayudar es un deber; aconsejar, un servicio. Pero a la vez, el soberano—en el sentido que esta palabra tiene entonces—no puede renunciar a ese servicio. Vale la pena insistir, con LOUSSE, en el carácter objetivo, permanente, más aún, perpetuo que tenían las relaciones de vasallaje una vez establecidas, y recordar que no en balde se ha comparado el contrato feudal con el matrimonio y se le ha podido llamar «Statuskontrakt», señalando así el carácter «sui generis» de una relación que no se limita a engendrar obligaciones y derechos, sino que afecta *al estatuto personal de las partes* (14).

La «fides» es otro principio esencial al patrimonio ideológico y a la vida de relación en la Edad Media. Y con la particularidad de que las relaciones entre superiores y súbditos montadas sobre el juramento de fidelidad que unos y otros prestan de cumplir lealmente con sus respectivos deberes, tiene un fundamento y hasta unas garantías de tipo religioso-moral. Desde esta base, la «fidelitas» tiene a su vez un sentido público y unánime, que da al conjunto de relaciones entre rey y súbditos el aspecto de *vinculación propiamente política*. Por lo que se refiere a España, ya desde la monarquía visigótica, esa idea de fidelidad así entendida, impide atribuir al Estado el calificativo de monarquía absoluta (15).

La progresiva marcha hacia el Estado territorial y orgánico, hacia una administración cada vez más centralizada, no romperá todavía con aquel conjunto de ideas éticas que inspiran las relaciones de poder y obediencia. El Consejo es aún un producto de ese acervo ideológico y en ese sentido vamos a verlo en España.

Entre los españoles, al menos a nuestro juicio, es mucho más retardado el proceso de secularización, aparte de que no sea simultáneo el cambio estructural y el ideológico. Nosotros montaremos un Estado moderno

(13) Vid. FOYR RIUS, op. cit., pág. 33.

(14) Vid. LOUSSE, op. cit., cap. I y un especial págs. 70, 74 y 79.

(15) MÉRISSEZ PÉNAL, con BETZOW, mantienen estas tesis frente a la de DAVIS, en su *Historia de España*. Espasa Calpe, Madrid, 1940. Tomo III, pág. 210.

y lo configuraremos poderoso, mientras seguirán alentando como creencias vivas muchas de las afirmaciones medievales, justamente aquellas que más se oponían a lo que vino a ser la Modernidad y su forma política más característica (16).

B) *La teoría del Consejo a través de los textos*

En la teoría y la práctica del Consejo, sobre todo en la Baja Edad Media española, fueron contestes escritores y reyes y, en no pequeña medida, los reyes-escritores.

Abramos nuestras referencias con el más destacado de éstos últimos, pues de Alfonso X son estas palabras: «Verdadera cosa es, et todos los sabios se acuerdan en ello, que las cosas que son fechas con consejo se facen más ordenadamente que las otras et vienen a mejor acabamiento»... (17). «Consejo es buen anteveymiento que ome toma sobre las cosas dubdosas, porque non pueda caer en yerro. Aquellos que lo demandan (el consejo), deuen ser avisados, e parar mucho mientes en aquellos a quien demandassen consejo que sean atales que gelo sepan dar bueno e que les quieran aconsejar e lo puedan fazer» (18). Cualidades esenciales de todo consejero son: «sabidores... por arte o por uso... entendidos, e de buena fama, e sin sospecha, e sin mala cobdicia» (19).

La semejanza del consejero con el padre natural, resaltada en otro lugar de *Las Partidas*, añade a estas cualidades la de que el consejero del Príncipe «lo deue amar e aconsejar lealmente, e guardar la pro e la honrra del señor sobre todas las cosas del mundo; nin catando amor, nin desamor, nin pro, nin daño que se le pueda ende seguir» (20).

Por último, los consejeros del Rey han de ser sus amigos, bien entendidos y de buen seso, recordando la similitud de aquéllos con los ojos, de tanta raigambre en la teoría política (21).

Ahora bien, el principal modo de aconsejar es el ejemplo. De esta idea se alimenta la tendencia a multiplicar los «espejos» en toda la lite-

(16) No debemos dejar de llamar la atención sobre el completo estudio de MARAVALL: *El concepto de Reino y los «Reinos de España» en la Edad Media*. E. E. Polit., núm. 73, Enero-Febrero 1954, págs. 81 y ss. En él se plantea la peculiaridad española, en relación con la Edad Media, y concretamente con el feudalismo. Pero el enfoque del concepto de Reino en España desde el punto de vista «espacial» y la relación en que puede basarse la expresión «reges hispanici» no afectan, a nuestro juicio, al enfoque que damos a nuestro trabajo y a la consideración de la potestad real más bien en cuanto a su contenido y funciones que en cuanto a su ámbito territorial.

(17) Partida III, lit. 21. Hemos consultado la edic. de BERNI y CATALÁ, publicada en Valencia, 1759, en tres tomos.

(18) Id., íd., ley 1.

(19) Id., íd., ley 2.

(20) Partida IV, lit. 18, ley 7.

(21) Partida II, lit. 9, ley 5.

ratura pedagógico-política de que fué también pródiga nuestra patria. Y en esa misma línea se centran las exigencias de que el Rey sepa bien elegir a sus consejeros entre los que observan conductas ejemplares, pues ellos son quienes con más acierto pueden aconsejar.

Honestidad, sentido positivo, lealtad, oportunidad, libertad de juicio. Tales eran las cualidades que el Rey Don Sancho exigía para los consejeros (22). Y EXIMENIÇ, que excluía de ésta función a las mujeres y a los jóvenes, reclamaba la experiencia, los muchos años, el desinterés, la buena fama y hasta la práctica de la oración como cualidades de quienes habían de ser consultados. Destaquemos, por cierto, al nombrar a EXIMENIÇ, que, al menos en algunas ocasiones, considera al Consejo «al modo de una representación del Reino y atribuye a las Cortes una intervención en su formación y actuación. El Consejo, que otras veces puede ser eventual y variable, es entonces un organismo oficial que no sólo contiene la posible arbitrariedad del rey, sino que limita su autoridad» (23).

RODRIGO SÁNCHEZ DE ARÉVALO, que tuvo como uno de los supuestos básicos de su *Suma de la Política* (24) la idea, por lo demás generalizada y vigorosa en la Edad Media, de la ciudad o Reino como Cuerpo moral, que se completa con la de la nave, en que los diversos pasajeros reflejan la división de funciones en una orgánica unidad, proclama al Rey como parte primera y más digna de tal ciudad, pero al Rey le siguen la parte «conciliatoria», la judicatoria y la popular.

Al Consejo dedica las consideraciones 4.^a, 5.^a y 6.^a del libro II de su *Suma*. Y allí es donde insiste en la necesidad de que los consejeros reúnan determinadas cualidades: discretos, firmes, constantes, justos, no lisonjeros que antepongan lo «onesto a lo provechoso, ca no puede ser útil si no es onesto», y de buenas costumbres, pues «donde es luxuria, gula e cubdicia, allí reyna intemperancia e donde es intemperancia allí es consejo destemperado». Y tras exigir que sean «mucho apurados e escogidos», perfila un rasgo específico que debe destacarse: su prudencia política. «Ca puede ser alguno bien prudente en fechos de armas e de guerra e en otros oficios e no será prudente político para regir e gobernar la cibdad».

Más interesa, pues, en los consejeros la prudencia política que la militar o bélica o mecánica. Y tan necesarios son, en fin, «ca no abundaría

(22) *Libro de los ensayos*, I, 33.

(23) Vid. LÓPEZ-AMO MARÍN: *El pensamiento político de Eximeniç en su tratado de «Regiment de Princesps»*.—Estudios jurídicos. Madrid, 1946, págs. 120-122.—Para un estudio más amplio, por las fuentes manuscritas, del pensamiento del genial franciscano catalán, vid. ELÍAS DE TEJADA, *ob. cit.*, cap. XI.

(24) Hemos consultado la edición de JEAN BENEYTO, publicada por el Seminario de Historia de las doctrinas políticas, del Instituto «Francisco de Vitoria», Madrid, 1944.

al reyno o a la cibdad tener buen príncipe si no oviesse buenos consejeros e regidores».

Queda, pues, configurada aquí la doctrina del Consejo con una doble especial significación: su sentido concretamente político y su esencialidad para el reino o la ciudad.

Pero la Edad Media no nos dejó tan sólo una doctrina sobre el Consejo.

Subsisten textos que nos revelan otro orden de problemas en torno al mismo: tales son su organización y régimen interior, protocolo, materias de su competencia, sus relaciones, en fin, con el Rey, con las Cortes y con el pueblo mismo (25).

C) *La teoría del Consejo en algunos ejemplos institucionales*

No debemos terminar este recuerdo del Consejo en la Edad Media española sin una alusión directa a institución tan interesante para nuestro estudio como el «Consejo de los doce de Navarra». Quedan tan claros sus rasgos peculiares, sus funciones de asistencia y vinculación jurídico-constitucional a la persona y al poder del Rey; su número reducido y el arraigo eminentemente popular de sus componentes, que lo estimamos digno de algo más que una simple curiosidad histórica.

En el Fuero de Navarra, en efecto, se lee: *Et que Rey ninguno non hoviese poder de fazer Cort sin Consejo de los Ricos hombres naturales del Regno, nin con otro Rey o Reyna guerra, nin paz nin tregua non faga, nin otro granado fecho o embargamiento de Regno sin conseillo de doze ricos homes o doze de los mas anzianos sabios de la tierra...* (26).

El Consejo, como se ve, es requisito previo para ejercer aquellas atribuciones supremas típicas del más alto gobernante: convocar Cortes, acordar la guerra o la paz y adoptar cualquier decisión de grave interés para el Estado.

Añadamos, por último, un dato de interés también para nuestro estudio. Según TORREANAZ (27), durante las minorías de D. Fernando IV y D. Alfonso XI se ordena que los tutores celebren consejo con hombres buenos, no llamados potestativa y ocasionalmente, sino un número fijo y con perenne residencia, como una diputación, necesaria para resolverlo todo, de las villas y hermandades.

(25) Pueden verse referencias a estos problemas planteados en los reinados de Don Sancho, Alfonso II, Alfonso III, Alfonso V, Alfonso IX, Juan I sobre todo, y Enrique I, en JUAN BENEVO: *Textos políticos españoles de la Baja Edad Media*. Inst. de Estudios Políticos, Madrid, 1944, págs. 239 y ss.

(26) *Fuero de Navarra*, I, 1, 1. Edic. de IARRREGUI y LAPUERTA, 1889.

(27) Vid. *Los Consejos del Rey durante la Edad Media*. Madrid, 1844, tomo I. cap. 3.º, XIX, págs. 128 y ss.

Pero esta asistencia-diputación no se presta sólo a los tutores de los futuros reyes, sino que los propios Reyes tienen asimismo a su lado consejeros procedentes de las distintas tierras, cuando el apoyo de éstas les es indispensable.

Consejos que, a veces, como en el caso de Enrique de Trastámara, que deseaba captarse a las Cortes de Burgos de 1367, son impuestos por las mismas Cortes quienes exigen precisamente que sean *doze omes bonos* (28), dos de cada uno de los reinos de Castilla, León, Galicia, Toledo, Extremadura y Andalucía, *et estos omes bonos que ffuesen demas delos nuestros officiales* (29).

En todos estos supuestos se trata, pues, de comisiones elegidas por las ciudades y villas para desempeñar oficio de Consejo, y existen y funcionan independientemente de las Cortes (30).

(28) Vid. la *Collección de las Cortes de León y Castilla*, publ. por la R. A. de la Historia, Madrid, 1863, tomo II, pág. 148.—Destaquemos este número de doce que ya hemos visto en el Consejo de Navarra, y que se repite en otros casos, como en el Consejo de Juan I: cuatro prelados, cuatro caballeros y cuatro ciudadanos, junta para informarle en ciertos negocios y autoridad para decidir los restantes. Y no solamente en España, sino en el extranjero: los doce «*prode homes*» de Oxford. Igual número en el supuesto Consejo de San Fernando.—Vid. sobre todo esto TORREASAZ, op. y cap. citados, XVIII y XX.

(29) Vid. la *Col. de Cortes*, tomo cit., pág. 148.

(30) Menos en el caso de Don Enrique de Trastámara que, una vez Rey, se negó a cumplir lo exigido por las citadas Cortes, alegando que de su Consejo ya formaban parte los oídos de su audiencia y los alcaldes de las provincias.

3.—LA TEORÍA DEL CONSEJO EN LOS SIGLOS XVI Y XVII

A) *Los supuestos histórico-espirituales y sus matices en ambas centurias*

Si bien es cierto que varios de los ingredientes del llamado Estado Moderno están apuntados no sólo en la teoría sino en la organización política medieval y que, por lo que toca a España, los reyes de Castilla y León se llamaban «imperator» en el sentido de afirmar su independencia del Emperador y para hacer palpable aquella idea que Bartolo cuajara en la fórmula «superiorem non recognoscentes» (31), resulta innegable que el Estado Moderno no puede decirse que está verdaderamente estructurado sino cuando el Imperio se desarticula y sobre todo cuando aquel «populus romanus» queda escindido en múltiples pueblos y estados con peculiaridades propias cuya acentuación es precisamente tarea de los teóricos políticos.

Estos hechos darán lugar a múltiples consecuencias. No es la menos trascendental la aparición de construcciones doctrinales que perfilan el fenómeno de la nueva política, para la que ya no sirven ni las que se basaron en el agustinismo político ni siquiera la de los curialistas. De estos últimos, sin embargo, dimana el concepto netamente jurídico-político del Regnum que el propio Jacobo de Viterbo había configurado con precisión (32). Por otra parte, Juan de París, aparece en pleno siglo XIII como un decidido defensor del Reino nacional frente al Imperio y la Iglesia (33). Lo que predominará sobre todo es la idea de un poder sobe-

(31) Vid. O. GUARKE: *Political theories of the Middle Age*, trad. de F. W. MANTLAND, Cambridge University Press, 1955, en especial págs. 56 y ss.

(32) *De Regimine christiano*. Hay una edic. crítica y estudio de ARQUILLIERE, París, 1926.—El expositor del agustinismo político considera a esta obra el más antiguo tratado de la Iglesia.

(33) Vid. textos significativos en los caps. 5, 13, 17 de su *De potestate regis et papali*, en la edic. de J. LECLERCQ: *Jean de Paris et l'ecclésiologie du XIII^e siècle*, París, 1942, apéndice.—Una obra reciente de conjunto sobre el nacimiento del Estado Moderno y sus relaciones con el mundo medieval, en F. A. von HERTZ: *Die Geburtsstunde des souveränen Staates*, Regensburg, 1952.

rano, que en la teoría española de los siglos XVI y XVII se orienta sobre bases muy firmes, a cubierto de los excesos a que condujeron las teorías de Bodino y Maquiavelo.

En la clarividencia con que en España se percibieron los peligros de tales teorías, en la seguridad con que, usando de un bagaje doctrinal clásico, se afrontaron los problemas nuevos del Estado y del poder, radica el servicio permanente prestado por nuestros teóricos de los siglos áureos, a la Cristiandad de su tiempo y de todas las épocas.

No podríamos, según esto, aludir al tema del Consejo en dichos siglos, sin señalar previamente el esquema fundamental que sobre este orden político manejaron los teóricos de la «etapa ideal o normativa». La teoría del Consejo e incluso su organización real se enmarcan en ese esquema como una pieza de primer orden. Y si la literatura es más abundante a este respecto en el siglo XVII, es porque el siglo anterior ha construído ya, con altísimos vuelos, aquel esquema general. Vitoria, Suárez y Molina no trazan emblemas, empresas y manuales, sino una teoría general del Estado, del Derecho y del Poder. Y aún más, renuevan una concepción del mundo en que esta teoría y aquellas preceptivas encajaron con fundamento.

El preceptismo del seiscientos es, por su parte, perfeccionamiento del edificio en sus detalles y en aquella piedra angular y cúspide a la vez que es la institución real; y además, recordatorio insistente cerca del Príncipe de cuales deben ser sus virtudes y las de sus consejeros; de cuanto importa el funcionamiento equilibrado de la gran máquina de la Monarquía, uno de cuyos resortes primordiales es el Consejo, queriendo así defender la magna creación española de los peligrosos ataques que le vienen de Europa. Una Europa que no sólo intenta sacudirse el dominio efectivo de los Austrias españoles, sino también la autoridad doctrinal de sus teólogos, juristas y pedagogos políticos.

a) *La Comunidad política: Ordo, Corpus*

La primera tesis de la concepción del orden social de los clásicos españoles de los siglos XVI y XVII, por la que cabalmente se enfrentan con la Modernidad, es la del fundamento trascendente y el carácter objetivo de aquel orden. La primitiva concepción aristotélica de la «sufficiencia», perdura en ellos a través de la escolástica medieval. La idea de la república como sociedad perfecta es tema repetido hasta la saciedad. Pero de esta autarquía social no deducen una autonomía jurídica y mucho menos cultural en el sentido de desligar a la política del orden natural y divino de las cosas. La heteronomía de lo político, se afirma

frente a Maquiavelo. La objetividad y supremacía contra toda arbitrariedad humana, singularmente del Rey, frente a Bodino. Si la definición que Bodino dió sobre la «republique» es glosada y repetida por nuestros teóricos del XVII, esto no ocurre sin tacharla de «científicamente insuficiente y políticamente peligrosa» (34). Y es que en la definición de Bodino se advertían las bases de una Monarquía absoluta que en manera alguna casaba con la idea tradicional española del poder. A través de este crisol, Bodino es «enmendado católicamente» y no sólo en la traducción de D. Gaspar de Añastro, sino en todo el pensamiento clásico de nuestros siglos áureos.

Desde el momento en que este pensamiento se vinculaba a la ideología medieval que, recogiendo de Aristóteles, aparte otras influencias, la visión de un cosmos ordenado y la presencia de un fin que condicionaba toda actividad, lo supera poniendo la finalidad del mundo y de la vida humana en una instancia superior, la comunidad política será ordenada y ordenada naturalmente pero lo será en atención a un fin que, para el hombre, no se agotará en los límites de la conservación, la paz y la tranquilidad de esa comunidad, sino que escapará—atravesando este primer estadio temporal—hacia regiones de transcendencia.

La idea del orden y la de fin, fundamentarán la concepción de la comunidad política como organismo, de tanta raigambre también en la teoría social. Ambas, complementándose, permitirán no sólo explicar una cooperación y subordinación de todas las partes de esa unidad política, sino «describir» a cada una de ellas y asignarles su puesto respectivo y su peculiar función en el Estado.

Esto último está en realidad informando el pensamiento de VITORIA y SUÁREZ porque uno y otro hablan del «Cuerpo» de la república y el segundo con un matiz muy fino, con el que quiso salvar los inconvenientes—no salvados por los teóricos de la Edad Media—del excesivo analogismo, acuñó la fórmula del *Corpus mysticum politicum* (35). Así SUÁREZ se sirve de dicha fórmula para distinguir la familia del Estado; pero sobre todo para asignar al Estado un fin propio (relativo) distinto a los fines particulares de los componentes individuales de la comunidad y para asignarle también un principio singular a esa organización, el poder público, *potestas jurisdictionis*, distinta de la *potestas dominativa* propia de aquel otro organismo que es el familiar.

Esta construcción es decisiva para un perfecto entendimiento del

(34) MARAVALL: *Teoría española del Estado en el siglo XVII*. Madrid, 1944, pág. 96.

(35) ROMEROS: *La teoría del Estado y de la Comunidad Internacional en Francisco Suárez*. Vers. esp. de Gómez Arboleya. Madrid-Buenos Aires, 1951, Sec. 2.^a y en especial págs. 174 y ss. Vid. también F. MURULLO: *Sociedad y política en el «Corpus mysticum politicum» de Suárez*, en R. I. de Sociología, Julio-septiembre 1950, págs. 139 y ss.

Consejo según lo quisiéramos alcanzar en estas páginas. En ella, *todo* el reino es un cuerpo; no es agregación sino unidad, unidad moral. No hay suma de poderes, ni de súbditos, de instituciones ni voluntades, sino integral vivencia de un todo en el cual, como en el organismo humano (36) vivo y perfecto, las funciones se reparten y la preeminencia de éstas entre sí produce una escala jerárquica de órganos y oficios en cuya cumbre está el Rey.

b) *Potestas legitima*

Puede hablarse entonces del origen divino del poder y dejar que corra sobre la realidad moderna una corriente medieval que resulta tan propicia para dotar de fundamento y veneración a un elemento esencial de la convivencia como es la autoridad. Dios, que ha ordenado el mundo, ha creado a los hombres con una natural tendencia a vivir en comunidad ordenada. Principio esencial de ese orden político es el poder. Pero eso no es vincular a la divinidad la atribución expresa de la autoridad a una persona, ni siquiera a una determinada forma de gobierno (37). Ni conceder al Monarca con todo ello un poder absoluto, aunque una vez en sus manos y reconocido por la comunidad no pueda ésta libremente, es decir, sin razones suficientes y graves, substraérselo. Eso es encajar la autoridad real en el marco objetivo del orden; considerarla cabeza del Cuerpo místico político, pero como tal cabeza someterla en unión de todo el cuerpo al orden racional, objetivo, establecido por Dios.

En este organismo político, por consecuencia, el Príncipe lo que hace es actualizar y conservar, no «decidir» y crear el orden. No es poco lo que con ello representa y es de imprescindible y venerada su función. Pero no es absoluta y arbitraria. Y no lo es, y así también importa destacarlo, en el sentido de crear las dignidades y magistraturas del Estado. Estas tienen su puesto y su función «orgánicamente» previstas y dispuestas en toda la estructura escalonada de la sociedad. Podrá el Príncipe elegir sus consejeros y ejecutores de sus mandatos y para ello se cuida mucho la doctrina de aleccionarle, pero no entra en el ámbito de su poder estable-

(36) Dice Suárez: «Potestque idem declarari naturali exemplo corporis humani, quod sine capite conservari non potest. Est enim humana respublica ad modum unius corporis, quod sine variis ministris et ordinibus personarum, quae sicut instar omnium membrorum subsistere non potest». *Defensio Fidei catholicae et apostolicae adversus anglicanae sectae errores*, III, 1. Citamos por la edic. de Nápoles, 1872.

(37) La preferencia de nuestros clásicos por la Monarquía obedeció a razones puramente naturales e históricas, máxime cuando su Monarquía es siempre templada y la más opuesta al absolutismo político. La *Defensio fidei* es, por otra parte, una negación del origen divino inmediato de la potestad real y por tanto de la superioridad de la forma monárquica exclusivamente apoyada en dicha tesis. Vid. textos tan terminantes como los de «*Defensio Fidei*», 3, 2 y 3, 3.

cer o suprimir tales instituciones ni éstas han de actuar bajo otro dictado que el bien del cuerpo entero del que con el príncipe y aún más, formando con él el orden específico del poder, son parte y parte principal.

Vale la pena, pues, destacar la coincidencia fundamental de la Escuela española en lo tocante a la esencia del poder y en su atribución inmediata a la república. Después insistiremos sobre las consecuencias que ello puede implicar en un intento de la teoría de la representación.

Sólo mediatamente le viene de Dios el poder al Príncipe o al conjunto de gobernantes, cuando efectivamente ha habido «concesión» o «traslación» de parte de la comunidad. El pasaje de VITORIA en su *De potestate civili*, 8: *Ideo nos cum omnibus sapientibus melius dicimus: monarchiam, sive regiam potestatem non solum justam esse, sed dico reges etiam a jure divino et naturali habere potestatem et non ab ipsa republica aut prorsus ab hominibus*, no cabe entenderlo como una excepción a la tesis general de la Escuela, ni del contexto del pensamiento de Vitoria. BÁÑEZ y JUAN DE SALAS interpretaron en sus justos límites el sorprendente pasaje vitoriano (38).

Las discrepancias en otros puntos, como el relativo al carácter de la transmisión del poder; sobre si las formas de gobierno son todas de derecho positivo o si la democrática es de derecho natural (tesis peculiar de Suárez); son reveladoras de que el pensamiento de la Escuela no carece de sugerencias y no anula la personalidad realmente afirmada de sus componentes.

c) *Persona, Bonum commune*

SUÁREZ, cuyo pensamiento hemos seguido preferentemente hasta ahora en la exposición de la teoría del Estado, según la Escuela española, considera finalmente a la comunidad como una persona. Así queda como más compacta y definida. Pero la *communitas politica* es una auténtica persona colectiva no en el sentido de la «persona ficta», ni por disposición más o menos arbitraria de la ley positiva. Suárez no fué nominalista, ni utilizó en este sentido el tecnicismo de la Glosa. Aquella «persona colectiva» a quien él llama con frecuencia «persona ficta» no es un «ens rationis» ni aquella expresión sirve para designar al mero conjunto de personas individuales. Si ciertos textos pudieron inducir a GIERKE a pensar lo contrario, ROMMEN ha aclarado perfectamente la cuestión, reafirmando el carácter orgánico y el significado que la palabra «mysticum»

(38) GALÁN GUTIÉRREZ: *Teoría de la Escuela Española del siglo de oro acerca de la esencia, origen, finalidad y legitimidad titular por derecho natural del poder político*. Rev. Gal. Jurisp., núm. extraordinario, Madrid, 1953, págs. 75-77. Allí también los textos interpretativos de Báñez y Salas.

aplicada al corpus politicum tiene en el contexto general del pensamiento y la obra del Doctor Eximio (39).

Pues bien, esa Persona colectiva tiene un fin propio, el bien del Estado en cuanto tal, distinto de los de los individuos que en conjunto la componen. Es decir, existe un orden propio del Estado. Es dentro de ese orden y para conservarlo, vivificarlo y servirlo, donde quedan convenientemente «puestos» el Rey y el pueblo; los estratos sociales y las instituciones. Las voluntades personales de unos y de otros, de todos, se han de someter al orden objetivo que preside el bien común, para cuya consecución, como a un fin, el impulso más eficaz y más constante parte del orden de la autoridad: la Realeza (40).

No debe con todo esto quedar oscurecido el verdadero substratum antropológico de la construcción política de nuestros clásicos. Destacarlo una vez más servirá para desechar todo colectivismo y hasta un exceso de objetivación que allí podría aparentar. Y será también útil para conservar el hilo temático que verdaderamente nos interesa. Porque el Consejo tiene un fundamento de estricta humanidad: lo necesita el Rey que es un hombre y lo prestan hombres, para el mejor acierto en la gobernación de una comunidad humana.

Aquel bien común asignado a la comunidad política difiere formalmente del fin de la existencia individual. Pero no por eso han de contraponerse, uno y otro, materialmente.

La calificación de sociedad perfecta que se da al Reino en nuestros clásicos es debida sobre todo al hecho de que en el Reino es donde solamente y necesariamente puede alcanzarse una «vida recta» (41), es decir, una vida cabal, con plenitud de soluciones para los problemas temporales de los hombres y cabal en cuanto estas soluciones son justas. Y por otra parte, si nuestros clásicos hablan con tanta seguridad de un fin «puramente terrenal» como propio de la república, y si arrastran la concepción aristotélica de la «vida feliz», idea más bien formal en la mente del Estagirita: actividad del alma conforme a la virtud, y a esa «felicitas» la ponen como objetivo condicionante de la conservación, de la ordenación y de la acción misma del Estado, es porque para ellos la virtud está cargada de sentido. Vivir virtuosamente es vivir cumpliendo los planes de Dios sobre el hombre; seguir los dictados de la razón natural es seguir las leyes que la razón y la voluntad divinas han impreso en aquélla. Y aunque a su vez en la doctrina de los clásicos se afirme la existencia

(39) *Romex*, ob. cit., págs. 180 y ss.

(40) Al igual que ocurre en todos los organismos, «in communitate perfecta necessaria est publica potestas, ad quam ex officio pertinet commune bonum intendere et procurare». Suárez: *De legibus*, III, c. 1, núm. 5.

(41) *De legibus*, I, c. 3, núm. 19. El comentario de *Romex*, ob. cit., págs. 165 y ss.

de otra Sociedad Perfecta, la Iglesia, que atiende también en plenitud a los fines estrictamente sobrenaturales del hombre, ni hay oposición entre la naturaleza y la Gracia ni la hay entre ambas sociedades. Antes bien, de las relaciones íntimas entre ellas, se obtiene en realidad aquello que el hombre ha de conseguir: su perfección, su fin último, la realización de la idea divina sobre la criatura humana, para lo cual Dios ha dispuesto precisamente que el hombre «necesite» de vida en común.

B) *La teoría a través de los textos del siglo XVI*

Recojamos ahora determinados textos que ilustran la posición de nuestros clásicos del XVI sobre el tema del Consejo. Este, por otra parte, aunque no fué objeto de especial tratamiento, como queda dicho, tenía para todos un fundamento que era algo más que la simple voluntad de la comunidad al darse una forma de gobierno en que el elemento aristocrático fuera una pieza, bien de la estructura simple de poder como la monárquica, bien de la compleja llamada *regimen commixtum*. De todas suertes, también quedó dicho que la monarquía, objeto de las preferencias de nuestros clásicos, es siempre una monarquía templada.

Ahora bien, esta «templanza» del poder político tiene sus raíces en el carácter racional y librevolente de los seres a quienes afecta. Decía MOLINA (42) que aquel poder sólo puede darse *in solis hominibus, in solis vigentibus intellectu et libero arbitrio*. El fundamento del Consejo, del auxilio de otras razones que puedan complementar al que manda, resulta aquí fijado en términos que excluyen toda razón circunstancial en su existencia. Tener en cuenta ésto es concluir también que las determinaciones del mando no pueden justificarse en oscuras e irracionales fuentes; ni siquiera en referencias sobrenaturales, ni menos en específica singularidad «suprahumana» del que manda. Razón, ser racional, juicio elaborado, cooperación intelectual. He aquí lo que integra cardinalmente el concepto de autoridad política.

Es esa misma razón la que ha de recordar siempre al que ejerza el poder que *regnum non esse regis, sed communitatis* (AZPILCUETA); o como expresamente decía MOLINA: *Ratio ipsa demonstrat rempublicam non instituere regem in utilitatem et commodum regis, sed in utilitatem reipublicae quam defendat et conservet*. Advertencia que, por su contenido específicamente moral, porque afecta a la configuración ética e intencional de todos los actos del gobernante, y más del gobernante supremo, revestido por otra parte de potestad plena, no alcanza necesariamente mejor instrumento en instituciones creadas para limitar «externamente»

(42) *De Justitia et jure*. Tract. II, disp. XXI, núm. 1.

dicha potestad, cuando en aquélla más próxima, íntima y constante que acompaña al Monarca.

Este, en efecto—después se insistirá sobre ello—, es un ser humano que pone en juego su humanidad, a pesar de toda la mecanización del aparato de poder y toda la «organización» política, en cada decisión de autoridad que adopta. Y un ser humano que no puede perder de vista el gran negocio de su salvación. Esta idea era, aparte del reconocimiento sobre su pericia cultural y de su dedicación a la vida monástica que aseguraba más su desinterés mundano y su independencia de criterio, la que fundamentaba las frecuentes consultas de nuestros reyes a los teólogos en cuanto tales. VITORIA en su primera relección *De Indiis* «trata de la necesidad de consultarles en los caso ambiguos y de cómo no hay pecado al seguirles y sí al no dejarse conducir por su consejo». El mismo despachó varios dictámenes a consultas de Carlos V sobre cosas que tanto importaban a la santa fe católica y descargo de la real conciencia (43).

Sería oportuno también aludir aquí a aquellas finas distinciones que SUÁREZ plasmó en su sistema entre ley y consejo. Este queda excluido de la noción de Ley. *El consejo es de suyo entre iguales y si alguna superioridad indica en el aconsejante es sólo en la sabiduría, no en el poder* (44). Pero aparte de que tales diferencias son de índole conceptual y están determinadas por un afán de precisión técnica de que dió tantas muestras el gran moralista granadino, conviene destacar esa vinculación del consejo con la sabiduría, necesaria, por otra parte, en las decisiones de quien no gobierna sólo «legislando», sino también ejecutando, previendo, proponiendo.

Son precisamente esas determinaciones de estricto gobierno las que reclaman el Consejo que, como institución, es una de las piezas esenciales de la República, en cuanto comunidad perfecta, según VITORIA: *Est ergo perfecta Respublica aut communitas, quae est per se totum, id est, quae non est alterius Reipublicae pars, sed quae habet proprias leges, proprium consilium et proprios magistratus, quale est regnum Castellae et Aragoniae, principatus Venetorum, et alii similes* (45). Y a esta razón hay que añadir otra del máximo interés. Enfrentado con el problema de determinar la causa de la justicia de una guerra, instancia decisiva en el

(43) Vid. LÓPEZ ROMÓ: *Fray Francisco de Vitoria y la administración en el siglo XVI*, en el vol. de conferencias conmemorativas edit. por la Universidad de Santiago: «Francisco de Vitoria. (MDXLVI-MCMXLVI)», 1947, págs. 129 y ss., en cuyo lugar se recoge también el pensamiento del Padre Mánquez, quien afirmaba que los Príncipes deben «consultar con teólogos que sean los mayores letrados y los más libres de esperanzas temporales (porque la necesidad hace a los hombres esclavos de los Príncipes)».

(44) *De legibus...*, I, c. XII, núm. 2. La versión que damos del texto es la de TORQUEMANO Tomo I, Madrid, 1918, pág. 217.

(45) *De iure belli*, núm. 7.—Citamos por la edic. latina, con versión alemana, de W. SCHAEZEL, Tübingen, 1952.—Texto recogido en la pág. 126.

gobierno, VITORIA afirma que tal determinación no puede ser exclusiva del Rey. *Solus Rex non sufficit ad examinandas causas belli*. El Rey puede errar y su error llevaría consigo grandes males y perjuicios para muchos. Ni bastará por ello la opinión de unos pocos, sino que *ex sententia multorum et sapientium et proborum debet geri bellum*. Para tal ocasión son precisos los senadores y consejeros que han de concurrir, llamados o por su propia voluntad, al «*Consilium publicum vel principis*». Ellos son los que, con su consejo y autoridad, examinando sus causas, pueden impedir la guerra, si fuere injusta (46). En ellos, en fin, debe reposar la fe del resto de los súbditos —«*homines inferiores ordinis*»— que, en su caso, han de luchar en la guerra, pero que ni son admitidos ni oídos en el Consejo del Príncipe, ni pueden estar al tanto de los secretos de Estado.

En esta proyección del Consejo sobre el orden internacional, debemos terminar nuestra referencia a los teóricos del siglo XVI.

C) *La teoría a través de los textos del siglo XVII*

Nuestros clásicos del XVII (47) no desdeñaban, en primer lugar, recurrir a un fundamento religioso estricto del consejo. Su referencia a él, conviene destacarlo, no tenía un mero significado erudito, con ser éste tan ejemplar y abundante. Era la demostración de que la política y la teoría del Estado mismo afinaban sus raíces en terreno bien distinto del de la secularización, base del Estado moderno europeo, contra el que habrá de enfrentarse la creación típica española. Los textos del *Eclesiástico*, de *Tobías*, de los *Proverbios* y de SAN PABLO confirman estos puntos sobre el consejo, y sobre el que lo pide y quienes lo han de dar: necesidad y abundancia; sabiduría; verdad y firmeza.

La imperfección del hombre, recordatorio capital para todo gobernante, es un argumento de razón que apoya la necesidad del consejo. Esta

(46) He aquí el texto completo del núm. 24 de la *Relección* citada «Secunda propositio: Senatores et reguli et universaliter, qui admittuntur, vel vocati etiam a'ltro venientes, ad consilium publicum vel principis, debent et teneantur examinare causas iniusti belli. Patet, quia quicumque potest impedire periculum et damna proximorum, teneat, maxime ubi agitur de periculo mortis et maiorum malorum, quale est in bello. Sed tales possunt, consilio suo et auctoritate causas belli examinantes, avertere bellum, si forte iniustum est. Ergo teneantur. Item si negligentia istorum bellum iniustum gereretur, isti videntur consentire; imputatur enim alicui quod potest et debet impedire, si non impedit. Item quia solus rex non sufficit ad examinandas causas belli; et verisimile est quod potest errare, immo quod errabit magno cum malo et pernicie multorum. Ergo non ex sola sententia regis, immo nec ex sententia paucorum, sed multorum et sapientium et proborum debet geri bellum».—Pág. 138 de la edición citada.

(47) Para un enfoque general del pensamiento clásico en el siglo XVII, MARAVALL: *Teoría española del Estado en el siglo XVII*, ya citada.

imperfección es connatural a la criatura humana, pero está agravada en su actual situación. «*Más ahora—dirá MADARLAGA—en que está en nosotros la lumbré natural tan ofuscada por el pecado original y por los actuales, que traen consigo anexa la ignorancia y la dificultad en el obrar...*». No puede leerse sino con nostalgia estas alusiones tan firmes a la debilidad del hombre que revela la teología, pero que fundamentan la necesidad del consejo en algo más que la desconfianza y el equilibrio de poderes antagónicos, para remontarse a un clima providencial y aún de fineza espiritual en el que apunta la caridad.

El Príncipe, añadirá RIVADENEYRA, «*por ser un señor absoluto y gran rey y Monarca del mundo, no por eso tiene de suyo mayor prudencia, sino ocasión de alcanzarla con el uso y experiencia, en poco tiempo, más que los que no lo son en mucho*». El Consejo es, pues, la verdadera causa de esta mayor prudencia real, en quien, por tener un alma racional igual a todas en su creación y esencia, *está vestido de la misma flaqueza e ignorancia de los otros hombres* (48).

Son los anteriores, motivos de validez permanente, asentados en una concepción antropológica de nuestros clásicos. Operando sobre ella, es decir, sabiendo sacar las consecuencias inmediatas de tal concepción y no apoyándose en motivaciones puramente circunstanciales que con su desaparición provocan el derrumbamiento del sistema alzado sobre ellas, surgen razones de índole más concreta.

La agudeza de quienes teorizaron sobre la figura del príncipe les lleva a pensar que la división de funciones no solamente es necesaria para gobernar, sino también para reflexionar sobre la decisión última de gobierno. Los consejeros no son incompatibles con los ministros. Estos cooperan en la ejecución; aquéllos en el pensamiento. «Así como no puede el Príncipe, por sí mismo, decía RIVADENEYRA, hacer todas las cosas que convienen a su Reyno, sino que tiene necesidad de muchos para Virreyes, Presidentes, Embaxadores, Gobernadores y Ministros; así *tampoco es posible que comprehenda todas las cosas por sí mesmo, sin que tenga necesidad de quien le alumbre y ayude en sus consejos*» (49).

El pensamiento del Príncipe es así, en gran manera, pensamiento común: ello es lo que da mayor fuerza al acto de poder como acto de voluntad, aunque sea voluntad de uno solo. Porque por encima de esto es

(48) *Tratado de la religión y virtudes que debe tener el Príncipe christiano, para gobernar y conservar sus Estados...* Madrid, 1788, pág. 402. Llamamos la atención sobre la nota puesta por el editor en la pág. XII de este volumen que hemos manejado: «No obstante haberse hecho esta nueva impresión con arreglo a la que el autor publicó en Madrid el año 1601, se ha tenido por conveniente moderar algunas de sus expresiones y suprimir otras que en aquellos tiempos corrían sin reparos entre los literatos de Europa, pero que, según la mejor crítica del día, no tienen un sólido fundamento en el Derecho».

(49) Ob. y edic. cit., pág. 402.

racional, pero de una razón iluminada por la asistencia racional de varios (50). «Oiga el Príncipe a los consejeros, decía el P. MENDO, y ejecute, como *acciones propias*, las que después de bien pensadas en *balanzas* de la razón, parecieren más ajustadas».

Con este peculiar matiz que aleja el voluntarismo político y a la vez el fundamento puramente numérico del poder y del acierto del gobernante, puede abordarse otro motivo que apunta ya al enclave directo del Consejo en el orden constitucional. Porque cuanto más racional sea el acto de poder, más justificada se encontrará la obediencia. El orden se impone a seres racionales. «Cuando las leyes y mandatos van consultados y regulados por el consejo y parecer de hombres *sabios y amigos del bien de la República*, dirá igualmente RIVADENEYRA, parece que toda ella no sólo se sujeta a la voluntad del Príncipe, sino que se rinde a su *juicio* y le tiene por más acertado y por haber sido mirado y consultado con los que tienen buen parecer. Y no pierde punto de su sabiduría y grandeza por oír el parecer de otros; porque *no consulta el Príncipe las cosas con su consejo, como quien está obligado a seguirle y hacer lo que le dicen*; ni su suprema potestad está atada a ésto, sino para que examinándose las cosas entre muchos, *pueda él tomar más acertada resolución*» (51).

La posición de CASTILLO DE BOBADILLA, según MARAVALL, difiere del aristocratismo intelectual y moral que está en el fondo de la concepción del Consejo, más común al resto de los clásicos. En CASTILLO, al referirse éste al origen popular de la potestad de los príncipes, hay un fundamento democrático del Consejo. Veremos después qué alcance puede tener una tendencia semejanza al completar la teoría de esta asistencia al Rey.

Porque una de las ideas fundamentales que surgen del estudio de este tema en los clásicos es el ver en los Consejos, y más en el que en tiempo de los Austrias se llamó el Consejo de Estado, *un complemento natural del Rey*. No un organismo apendicular ni postizo, sino un elemento integrante *esencial* del orden del poder. La idea es capitalísima si se conjuga además con aquella otra no menos trascendental de que el Consejo de Estado «era el órgano llamado a asumir la *unidad total del Reino*», como dice MARAVALL.

En cuanto a la primera, JUAN DE SANTA MARÍA, dejó dicho que «si el Monarca, sea quien fuere, se resolviese por *sola su cabeza* sin acudir a su Consejo o contra el parecer de sus consejeros, *aunque acierte en su reso-*

(50) Este es el sentido que nos ha inspirado el siguiente texto de SAAVEDRA FAJARDO que recoge MARAVALL: «Si bien muchos ingenios no ven más que uno perspicaz, porque no son como las cantidades, que se multiplican por sí mismas y hacen una suma grande, esto se entiende, no en la circunferencia a quienes más presto reconocen muchos ojos que uno solo». Precisamente el símil de los consejeros como ojos y oídos del Príncipe, ancestral en la literatura política, abona nuestra interpretación.

(51) Op. y cap. cit., pág. 405.

lución, sale de los términos de la Monarquía y se entra en los de la tiranía». Una afirmación semejante podría entrañar conscientemente una concepción del poder real que trasciende la persona del Príncipe. Con otras palabras, que la Monarquía, no el Monarca sólo, sino el Monarca con el Consejo y los Ministros, y sobre ellos las leyes, *constituye un orden*, resultado de una integración. Un orden de poder que se logra y entreteteje de razones. Cuando esas razones no se integran para conseguir *una* orden racional, se actúa fuera de la Monarquía, y se entra en otro plano, en el *desorden* de la tiranía. Habría aquí una contraposición entre Monarquía y tiranía que no queda articulada necesariamente sobre motivos valorativos de bondad o corrupción de las formas de gobierno. No hay tiranía sólo cuando el Príncipe busque su propio provecho, en detrimento del pro-común. Ni por el hecho—obsérvese el agudo matiz— de que resuelva en contra del parecer de sus consejeros. Sino «*cuando se resolviese por sola su cabeza... aunque acierte en su resolución*». Cuando el Consejo no cuenta, habrá príncipe, pero no habrá Monarquía. La idea estructural nos parece muy precisa de sugerencias, que quedan aquí tan sólo apuntadas y abiertas a más detenida reflexión.

Aparte de ésto, existía en nuestros clásicos un concepto especial de Monarquía equivalente a traducción moderna del Imperio Medieval. MONORCA, dice JUAN DE SALAZAR, se llama «el dominio y superioridad que tiene al presente España sobre tantos Reinos, Provincias tan diversas y tan amplios y ricos estados y señoríos». Y añade que el uso común ha aceptado el siguiente significado: «Monarca, el mayor de los Reyes; Monarquía, el casi total imperio y señorío del Mundo» (52).

En cuanto a aquella estimación del Consejo de Estado como resumen de la unidad total del Reino, debe recordarse que éste es siempre concebido como unidad orgánica, un verdadero cuerpo místico, cuya unidad está diseminada entre muchos Consejos.

El Consejo de Estado es «el alma de la república y el áncora de donde pende toda la estabilidad y firmeza del estado del Rey y del Reino, el perderse o el conservarse» (JUAN DE SANTA MARÍA). Si bien se mira, no parece hablarse aquí de un Consejo *del Estado*, sino del Rey y del Reino, que ha de cuidarse de conservar su estabilidad, su firmeza y evitar pérdida. La palabra Estado, en cuanto designa la unidad política, no está vigente aquí. En realidad, es un Consejo que trata sobre «el estado» del Reino. Más lógico resulta así que lo presida el Rey (53).

(52) *Política española*, prop. L.^a; edic. est. prel. y notas por M. HERRERO GARCÍA. I. E. P. Madrid, 1945, pág. 23.

(53) Con textos de RAMÍREZ DE PRADO y GONDÁN, llama la atención MARIYALL (op. cit., pág. 99) sobre la diferencia, en nuestros clásicos, entre República y Estado. Si la primera significaba lo que luego ordinariamente se llamó Estado, el último correspondía al conjunto de

Por eso los autores destacan la posición preeminente de dicho organismo. Ahora bien, ésta no tanto se debe, según creemos, al hecho de que esté presidido por el Rey en persona, ni siquiera a la extensión de su jurisdicción y competencia en los asuntos más graves de la Monarquía, cuanto a lo que podríamos llamar intensidad básica de su función.

«Hay un consejo muy alto que se llama de Estado—decía el fino teórico MADARIAGA—porque trata de la estabilidad y conservación de esta Monarquía e influye también en los... otros Consejos». Y BERMÚDEZ DE PEDRAZA afirmaba que dicho Consejo procedía en todo «con mano real y absoluta, independiente de nadie, por *naturaleza propia*». Su misión, añadía, es que «vivifique y conserve todos los *miembros del Reino*, como la *prudencia* en el hombre, que mira por el bien de todo el *cuerpo*».

medios de que aquella se sirve; y aún puede reducirse a «un aparato de gobierno, una organización de medios de gobierno permanente».

4.—LA REPRESENTACIÓN Y EL CONSEJO

Partiendo de lo anteriormente expuesto, intentamos ahora relacionar el Consejo con la Representación.

No hay, según MARAVALL (54), base alguna entre los escritores del XVII para formular una respuesta congruente a esta cuestión, si se exceptúa a MADARIAGA. Para este autor el Senado *representa* al pueblo. Y añade en otro lugar: «Para que una ciudad sea declarada por traidora no basta cualquier movimiento de muchos o de todos, sino que es necesario que todo el Senado, habido su acuerdo, determine rebelarse contra el Rey». Sólo en tal caso cabe *imputarle* a la ciudad desatino semejante (55).

Aunque los textos de MADARIAGA invitan a averiguar si efectivamente hay en ellos un concepto de representación, más o menos concorde con el moderno, MARAVALL se limita a destacarlos como sorprendentes.

Ahora bien, el problema ha surgido aquí a propósito del llamado entonces Consejo de Estado que «asumía la unidad total del Reino». Y a su vez al considerar que este Consejo tenía por objeto la estabilidad y conservación, es decir, los problemas más altos y graves, del Reino mismo, influyendo con ello en los demás Consejos.

Ante estos supuestos es como vamos aquí a intentar un esbozo de la teoría de la representación ligada a la del poder, como autoridad y soberanía. Pero si hasta ahora nos hemos ceñido más a la letra de los textos aportados, las páginas que siguen deben leerse como ensayo de sistematizar y fijar las reflexiones que brotaron de la lectura general de los clásicos. Se trata pues de una «aventura» tras la impresión recibida y de un

(54) *Op. cit.*, págs. 283 y ss.

(55) MARAVALL resalta la innegada significación jurídica del verbo subrayado que usa MADARIAGA. Vid. *op. cit.*, pág. 285.

deseo de extraer consecuencias teóricas que pueden estimarse más o menos implícitas en las ideas y en la realidad misma que nos brinda el material contemplado.

A) *La comunidad en plenitud, por el poder*

La verdadera comunidad política, según nuestros clásicos de los siglos de oro, no es una realidad que quepa oponer políticamente al rey; ni el Consejo puede concebirse como «resumen» de esa comunidad que, cual órgano representativo al estilo moderno, acompaña y, si es preciso, se enfrenta al Rey; ni las relaciones que se dan entre comunidad y consejo ni entre una y otro con el Rey son relaciones que presupongan dualidad de entidades autónomas, susceptibles de contratar y vincularse para producir el consiguiente desplazamiento de imputación de los actos de una de ellas (la representante) sobre la otra (la representada). Estos elementos, propios de la teoría jusprivativista del mandato imperativo o del representativo que fueron trasladados al campo del Derecho público para construir, a finales del siglo XVIII, especialmente por SIEYES, la teoría de la representación política, no pueden ponerse en juego sin presuponer la existencia de dos voluntades, de dos personalidades. Y esto es lo que, a nuestro juicio, no cabe pensar que se dé en la base del concepto de la comunidad política en plenitud. Ya aquella tesis liberal fué criticada con acierto por LABAND, MICHOUX y sobre todo V. ORLANDO. Una cosa es la representación auténtica, otra la selección de un órgano en cuanto a designación de capacidades.

Aquella última expresión *en plenitud* encierra el nervio del problema que estamos planteando. Pues no nos referimos a los momentos de formación de la comunidad o de la comunidad antes de alcanzar la perfección en su ser, mientras subsista alguna deficiencia desde el punto de vista político, sino a la comunidad perfecta y acabada. Ya dijimos que lo que preocupa fundamentalmente a nuestros clásicos del XVI es la «perfección» de la república, el fijar aquellos requisitos «sine qua non», que contribuyen a dar al grupo humano de que se trata el verdadero nombre y ser de República o Reino.

¿Cuándo puede decirse que tal grupo humano ha adquirido su plenitud esencial? Cuando sobre el mismo ha operado eficazmente el principio formal, que da al grupo su unidad, impusándolo hacia el fin común. Es decir, cuando esa realidad social ha devenido «política»; cuando el «poder», en cuanto energía superior, ha «conformado» a la totalidad haciéndola «unidad», proyectándola hacia el término propio del grupo, el bien común.

El poder tiene pues la consideración de *factor* de la realidad política comunitaria. Es la vía por antonomasia para que cobre «presencia política» la comunidad. El poder, aún siendo ese elemento esencial del ente estatal, está condicionado por el fin, por el bien común. Es el bien común—en los diversos sentidos, dada la flexibilidad que le caracteriza, en que puede tomarse la fórmula genial de Santo Tomás de Aquino—el punto de máxima referencia de cualquier realidad o cuestión que sea o se llame «política». Pero aún con ello y precisamente porque tampoco el bien común se alcanzaría sin el poder, por él se verifica el completo *ser* político de la comunidad; él es quien la define como tal, en cuanto el poder es el impulso eficiente que, *por* y *para* el bien común, mediante el derecho, contribuye al orden político en plenitud.

Ni se debe olvidar que con la «conformación» de la realidad social en realidad política acaba la actividad peculiar y la razón de ser del poder. Pues el orden político es esencialmente dinámico y tanto para su conservación y estabilidad, como para su defensa y progresivo logro de su finalidad común, el impulso del poder es necesario.

Ahora bien, esa energía «superior» —porque no es única en todo el cuerpo social, pero sí la que en todo caso coordina las restantes energías diseminadas en este cuerpo y la que las «politiza»—viene a ser, por todo ello, el punto de referencia de la representación política.

Intentaremos ahondar en esta afirmación. Aclaremos antes, sin embargo, como una consecuencia de lo dicho, que la comunidad en plenitud política, en perfección, no es sólo el pueblo como conjunto de voluntades individuales, como mero agregado social. ROUSSEAU, en su día, verá convertido a ese agregado social en un Estado, por el juego de las voluntades libres que lo integran; y la representación política no será sino una encarnación de la voluntad general, entraña de la soberanía. Pero con ello habrá centrado todo el problema en una parte esencial, pero parte, del Estado: el grupo humano en cuanto tal. Este, *desde sí mismo*, se convertirá en ente político perfecto. El poder, en la teoría de ROUSSEAU, no es una realidad que en última instancia quepa diferenciar de la voluntad del agregado social.

Por nuestra parte, nos parece necesario advertir esto bien, porque es en el plano ontológico-político donde cabe sustraerse mejor al aire convicente de la teoría rousseauiana y donde en realidad hemos visto más clara la contraposición entre el pensamiento del ginebrino y el de nuestros clásicos.

Ni tampoco constituye la comunidad perfecta el pueblo considerado como mero conjunto de diversos organismos y estructuras menores en donde se «manifiestan» sus energías, los apetitos y los impulsos de orden

y asociación de los componentes de ese numeroso grupo humano. Esa comunidad y la pensada por Rousseau serían cuerpos sin cabeza; ambas necesitan un impulso que trueca en orden político a esa primitiva y originaria materia social, que está como llamada a buscar y tender al orden completo, pero que no lo consigue sin ese impulso que es el poder.

Pero entonces el poder político, aún siendo una realidad conceptualmente distinta del pueblo, como lo es del derecho y del bien común, aquél como vía y cauce, éste como meta y término de su impuuso, es un elemento esencial de la comunidad política. Y si es así, la base de la representación no estará en que el poder y el pueblo son dos entidades o «existencias» distintas que se contraponen dialécticamente y entre las cuales cabe una relación que sirva para desplazar la imputación de los actos, sino que se apoyará en una base diferente.

B) *La representación, como «presencia» de la plenitud política de la comunidad*

La base, para nosotros, es que siendo la representación rigurosamente aquéllo por lo que se hace presente lo que no lo está—dando a la expresión «hacerse presente» no sólo el sentido de manifestación y apariencia, sino el de más hondura de existencia en plenitud y perfección—, la representación puede ser referida a aquella instancia, a aquella realidad que es factor de esa presencia existencial plena. Y siendo el poder el factor de la unidad política, el factor que convierte o contribuye con su actividad a que la mera agregación social se convierta en perfecta comunidad política; siendo por eso el poder el «principio» ejecutivo del Estado, es el poder quien «representa» a esa comunidad. Y ocurre así también porque aquéllo que es principio de algo es su síntesis última.

A ello nos conduce también la consideración de que el poder, en cuanto principio de la comunidad, vista como comunidad política, es una realidad que, en rigor, corresponde a esa comunidad como un todo (56). El principio de organización que hace del cuerpo un organismo viviente, corresponde a todo él.

(56) Hay que meditar en frases de Suárez como éstas: «Dicendum ergo est hanc potestatem ex sola rei nativa in nullo singulari homine existere, sed in hominu collectione» (*De Legibus*, 3, 2, 3). «Priusquam homines in unum corpus politicum congregentur, haec potestas nos est in singulis nec totaliter nec partialiter; imo nec in ipsa radi (ut sic dicam) collectione nec aggregato hominum existit...» (*De Legibus*, 3, 3, 1). Por lo demás, esta opinión es común, al decir del propio Doctor Eximio, de Cayetano, Covarrubias, Vitoria y Soto. Debemos añadir este otro texto: «...prius esse debet subiectum potestatis quam potestas ipsa, saltem in ordine naturae. Semel autem constituto illo corpore, statim ex vi rationis naturalis est in illo haec potestas: Ergo recte intelligitur esse per modum proprietatis resultantis ex tali corpore mystico iam constituto in tali esse, et non aliter» (*De Legibus*, 1, 3, 6).

Pero Suárez, maestro en precisiones, aún completará su teoría con la afirmación de que la

En este sentido, puede decirse que el poder *reside* en toda la comunidad política, y también que el poder se considera vinculado al órgano político que es como la cabeza de ese cuerpo comunitario.

Según esto, a nuestro juicio, no puede hablarse rigurosamente cuando se habla de traslación del poder, como si el poder viniera a donde antes no estaba. Ese órgano de poder, no tiene el poder como función *voluntariamente* atribuida por el resto del cuerpo político. Ni la tiene concedida por cualquier causa accidental, extraña a las exigencias esenciales de ese cuerpo. Antes bien, la tiene por razón de la naturaleza del cuerpo mismo, constitucionalmente, usando una expresión típica, en su sentido más hondo y material, de la teoría política.

Lo que ocurre es que ese órgano necesita especificarse en una o varias personas. Una vez que a ellas en concreto se ha vinculado el poder, es cuando puede decirse que ha habido una traslación del mismo, que en realidad no ha consistido sino en especificar quienes encarnan el órgano que ostenta el poder para ejercerlo. Así puede explicarse mejor aquella idea de que la comunidad no se desprende realmente del poder, porque no puede desprenderse de aquello que es propiedad de su ser político; así también, la de que puede «recuperarse», no el poder, sino el título para ejercerlo, que esto sólo fué lo que se trasladó si esta traslación tuvo lugar y la comunidad no quiso ser toda ella titular de ese ejercicio, supuesto que conceptual e históricamente admite SUÁREZ, por ejemplo; así, finalmente, puede decirse que la representación es ni más ni menos que manifestación expresa de la actualización, de la arribada a plenitud del ser político de la comunidad, manifestación que cuaja en aquellas insti-

voluntad de los hombres es necesaria para formar la comunidad perfecta, mas esta comunidad no tiene la potestad por voluntad especial de los hombres, sino que se sigue «ex natura rei et ex providentia auctoris naturae». (*De Legibus*, 3, 3, 6).

Si bien se observa, es fundamental la distinción suareziana en el juego de la voluntad humana respecto a la *existencia* de la comunidad perfecta y respecto al *origen* primario de la potestad, que es, sin embargo, *propiedad* de dicha comunidad perfecta. El mismo, en otro pasaje, advierte frente a la posible objeción de que si la voluntad es necesaria para la comunidad perfecta, es también causa y origen de la potestad, que ésta no se halla en los particulares ni total ni parcialmente. *Antes de la constitución de la sociedad civil*. Es decir y en resumen: La autoridad no es la suma de las autoridades o voluntades particulares. Pero al propio tiempo ¿no podrá concluirse que la aparición de esa propiedad ontológica de la comunidad perfecta, la potestad política, es cabalmente la que marca la presencia en plenitud de dicha comunidad? ¿En qué puede manifestarse el tránsito del simple agregado a cuerpo político, si no es precisamente en la aparición de una potestad *superior* y *distinta* a las voluntades de los hombres que integran ese mismo cuerpo?

Cuando SUÁREZ quiere explicar este tránsito y marcar las diferencias características de la comunidad política, respecto de la doméstica, por ejemplo, dice que aquella «non fit sine aliquo pacto expresso, vel tacito, adiuvandi invicem, nec sine aliqua subordinatione singularum familiarum et personarum ad aliquem superiorem vel rectorem communitalis, sine qua talis communitas constare non potest» (*De Op. sex dierum*, V. c. VII, 3). Sobre la importancia de este texto en relación con el pactismo que vieron en SUÁREZ autores como GROUVE y WINDELBAND, vid. P. MESSARD: *L'Essor de la Philosophie politique au XV^e siècle*, 2.^a edic., J. Yrin, París, 1952, págs. 627 y ss.

tuciones y personas en quienes encarna el órgano principal y rector del poder, principio de aquella actualización y plenificación política (57).

Todo depende, pues, de que se vea cómo ese poder, difundido como el principio vital en todo el cuerpo, lo vemos concentrado en cuanto a su ejercicio práctico, en la manifestación de su existencia y actividad en la persona o personas que mandan.

Si éstas, pues, se pueden llamar representantes de todo el cuerpo político, será ante todo porque ostentan y ejercen el poder. Con otras palabras, la representación es una manifestación o apariencia—aparecer en el sentido de salir a la luz, no de fingir—de una realidad política. Quien aparece en tales personas es el órgano de poder, y con él—en cuanto órgano cuya función es inyectar vida política, convertir en ordenada y organizada a una sociedad—el poder mismo en cuanto principio y energía superior. Pero en el sentido en que el todo está, como en síntesis, en su principio vital, así está igualmente representado, aparente y manifiesto, el cuerpo entero político.

Así cobra la representación política una gravedad fundamental que la libera de toda ligereza en su consideración; asimismo, se extirpa todo residuo de voluntarismo en su teoría, y así, incluso en la propia designación de los titulares históricos del ejercicio del poder, puede verse, no una atribución de soberanía, sino una especificación de competencia y más que una elección de individuos para que manden, una humanización y personificación del órgano que manda.

La conclusión alcanzada no interesa tanto como tal conclusión, sino en cuanto lo es de unos supuestos previos. Basta una ligera reflexión sobre lo dicho para comprender que las derivaciones prácticas que de tales supuestos se deducen, alteran por completo el sistema de otras teorías que no los tuvieron en cuenta o prefirieron a sus contrarios o diferentes. Las razones que informan la representación política y el ejercicio del poder en virtud de esa representación son distintas. Y, siéndolo, tienen que variar las motivaciones de la obediencia activa y en general todo el sistema de la legitimación política (58).

(57) Redactadas estas páginas, han llegado a nosotros las importantes ideas de E. VOEGELIN en su *The New Science of Politics. An Introduction*. The Univ. of Chicago Press, 1952 a través del estudio que a ellas dedica J. F. FUERO en *Rev. de Estudios Políticos*, núm. 79, enero-febrero, 1955, págs. 67-116. Queremos advertir la amplia vía que introduce en la teoría clásica de la representación con su primer cap. *Representation and existence*. Aunque modestamente, no queremos silenciar tampoco la vinculación, algo más que relativa, que hemos observado entre su concepto de «articulación» y cuanto venimos nosotros aquí exponiendo sobre la formación y plenitud de existencia de la comunidad política. El carácter de esbozo y planteamiento de futuros desarrollos que hemos dado al presente trabajo, nos impide mayor explicación al respecto.

(58) F. J. CONDE, después de hacer la crítica general de la doctrina liberal y parlamentaria de la representación, ha clasificado las que mantienen una concepción «esencial» de la misma, teniendo en cuenta el concepto de la realidad política de que aquellas parten. Son las siguientes:

C) *La tesis anterior y la Monarquía de los clásicos españoles.**El Reino y el orden de la Realeza*

Y tornando a los supuestos sociológicos y políticos sobre los que teorizaron nuestros clásicos, volvemos a situarnos ante el Reino como comunidad perfecta, comunidad política propiamente dicha, y el órgano o institución concreta a quien está atribuido el poder: la Realeza. Allí es donde descubriremos al fin si tiene algún sentido hablar de representación; cuál sea ese sentido y qué hay que decir de todo ello en relación con el Consejo.

La comunidad política perfecta que contemplan nuestros clásicos de los siglos XVI y XVII es un Reino en el que el poder aparece referido, como a su órgano propio, a la Realeza. Esta, a su vez, en cuanto órgano u orden peculiar, está integrada por el Rey y su Consejo.

Aplicando a estos supuestos la teoría de la representación que queda esbozada en sus líneas capitales, se concluirá que el Reino es *todo él*, incluido el orden de la Realeza, la única entidad plenamente política; el Reino es la única «personalidad» de que hablaba SUÁREZ. Debe desecharse, por tanto, la idea de representación como una relación entre dos personalidades (59). Pero por lo mismo que a la Realeza ha quedado asigna-

tes: Como representación de valores, como uno de los principios de actualización, de la unidad política; como medio técnico de actualización de la voluntad general; como emanación espontánea. Su construcción peculiar que ha tenido resonancias en estas páginas, puede verse en su obra: *Representación política y régimen español*, I. E. P., Madrid, 1945. Para el juicio y clasificación de las doctrinas aludidas, vid. en especial págs. 15-49.

(59) Se observará que aquí y a lo largo de las páginas de este trabajo, se desecha la tesis habitual, apoyada seguramente en GUYOTTE, de separar Rey y Reino y por la que, partiendo de una interpretación equivocada de nuestros clásicos, singularmente de SUÁREZ, se ha querido hallar fundamentos sólidos para aplicar la teoría moderna de la representación de base individualista. Por el contrario, nosotros creemos que ésta es una de las tesis que en torno al pensamiento político español hay que estimar inadecuadas. Y no sólo por lo que la teoría de la representación de signo individualista y traducción parlamentaria, tenga de «profundamente oscura» como llegó a reconocer JELLINEK, sino sobre todo porque está en contra del «realismo» característico de las instancias representativas del régimen anterior al liberalismo moderno. Hoy ya está descartado el «dogma» de que «no hay representación política hasta los modernos parlamentos». La teoría de la representación se encuentra en crisis precisamente por esta rigidez en su emplazamiento histórico. La obra de VOGELIUS antes citada, entre otras muchas, no sólo revela la claridad con que debe desarticularse tan pretencioso «dogma», sino que ha demostrado cómo es necesario replantear un tema tan central para la Ciencia política. Vid. también K. MANNHEIM: *Libertad, Poder y Planificación democrática*, trad. del F. C. E. (de la edic. inglesa de 1950), México, 1953, págs. 183-211. y M. FRAGA: *La Crisis del Estado*, Aguilar, Madrid, 1955, págs. 69 y ss. y mi recensión a esta obra, de próxima publicación, en *Cuadernos Hispanoamericanos*.

do el poder político, a ella habrá que referir, como órgano principal del impulso que convierte a la sociedad en un orden político, la raíz de la representación. Y en cuanto esa Realeza, como órgano de poder, se encarna en determinadas personas, se ha conseguido, por la vía de la especificación, la plena «apariencia» política de todo el Reino, su perfecta presencia como sociedad política, su representación.

Pero si hemos dicho que ese orden de la Realeza lo integran el Rey y el Consejo, ¿en qué sentido y con qué medida son uno y otro verdaderos representantes de todo el Reino? ¿Qué relaciones existen entre el Rey y el Consejo en el orden estricto de la representación? ¿Cuáles en la cuestión concreta del poder?

Si el Rey—en cuanto Rey—no puede decirse que sea representante del Reino porque éste le haya transferido el poder, sino que el Rey lo ostenta y lo ejerce porque es el órgano «constitucional» a quien está el poder atribuido, tampoco puede decirse que el Consejo sea representante del pueblo para completar, frenar, limitar o cualquier misión imaginable, voluntariamente señalada, cerca del Rey o frente a él. Luego tiene que ser más honda la razón de la presencia y la medida de representación que sitúan al Consejo en el mismo orden de la Realeza, junto al Rey.

A uno y otro, al Rey y al Consejo, corresponde el poder y corresponde la representación. Sólo que en dispar medida. El problema sólo puede aclararse deteniéndose brevemente en desentrañar la misma intimidad del mando.

a) *El mando político: Sabiduría, voluntad, obediencia*

El mando en sí y sobre todo para nuestros clásicos, no es sólo decidir, sino decidir previo un juicio. Es un acto de razón y de voluntad, voluntad en última instancia de uno sólo, pero voluntad apoyada en razones. Estas razones no son solamente razones puras, si se nos permite la expresión, razones abstractas, sino razones también históricas y concretas. Casi diríamos que la palabra sabiduría expresa mejor en qué consiste el mando. Y sabiduría es algo más que estricta razón, es razón y experiencia, es razón complementada. El incalculable contenido que al mando se reconoce cuando se le considera una decisión sabia, y no meramente voluntad y razón, nos llevaría muy lejos, pero basta su simple enunciado para advertir de qué manera en el acto de mandar han de estar presentes las luces de la mente del gobernante, las enseñanzas de la historia, la tradición viva del pueblo y del solio real, las circunstancias presentes del país, el porvenir del mismo, las consecuencias de todo género previstas o previsibles de la decisión, etc., etc.

Todo ello, interesa señalarlo bien, no puede estar presente con presencia eficaz en la mente única del que manda. Todo ello puede estarlo mejor en varias mentes, en las mentes de los que le rodean. Recuérdese, además, que la figura del Rey en nuestros clásicos es auténticamente humana. Su flaqueza moral y la limitación normal de sus facultades intelectuales, se dan como existentes al igual que en todo hombre.

Por otra parte, la dialéctica del mando no se reduce a imperar aún con todo ese cúmulo de ingredientes racionales, que deben hacer del mando un acto de sabiduría y de voluntad. Mandar requiere ser obedecido, se manda al menos con esta intención y sin ella o sin que la obediencia se procure desde un principio, sería vano, sería en verdad «impolítico» el mando mismo.

Ahora bien, ese requisito de «ser obedecido» no puede alcanzarse sin que de alguna manera *estén presentes* los súbditos. La orden sólo puede ser tal, cuando en ella está *el orden*. La orden política sólo es política cuando en ella está presente la polis. Pero, nótese bien, no tanto cuando lo está por su voluntad, por la voluntad de los componentes del Estado, sino más bien cuando el Estado, como un orden total, está presente ante el que ordena mandando. Todo acto de mando debe ser siempre un acto en pro del orden estatal; está encaminado a conservar, a defender, a perfeccionar el orden político.

b) *El Rey el Consejo: mando en plenitud*

Y ¿cómo se verificará esta presencia? No sólo en la mente, viniendo a la imaginación del que manda, sino también integrándolo orgánicamente, haciendo que su decisión no sea sólo suya, no sólo imputable a él, sino a toda la comunidad política. Por eso el órgano de poder no puede concretarse en una entidad simple, sino compuesta. Lo que ocurre es que en esa entidad compleja que es el órgano del poder, no todos los elementos que la componen han de ser igualmente decisivos. A nuestro juicio, en la concepción que de ese órgano puede derivarse del pensamiento de los clásicos españoles, no lo son.

Para explicarlo, podría acudir-se a unos términos y conceptos de la ontología escolástica, perfectamente idóneos para la mentalidad de dichos teóricos.

En la esencia completa de los seres hay que distinguir su constitutivo formal y los accidentes necesarios. Los accidentes necesarios (la cantidad en los cuerpos, la libertad en el hombre) y no los accidentes contingentes, unidos al constitutivo formal, realizan aquella esencia completa del ser de que se trata.

Tal ocurre con el órgano del poder que vemos nosotros a través del pensamiento de nuestros clásicos. El constitutivo formal sería el Rey, la persona misma del Rey; el accidente necesario, el Consejo, en cuanto síntesis y representación de la comunidad política; la esencia completa del ser que manda, la Realeza.

Así también el consejo, en cuanto producto teórico de la experiencia, de la tradición, de la ilustración, de la previsibilidad integra el acto de mandar junto con lo que es su constitutivo formal: la razón del Rey.

Si ahora se recuerda aquello que SUÁREZ destacaba como nota característica del Consejo y de la Ley, se comprenderá mejor lo que venimos manteniendo. Y aún más se advertirá con cuanto acierto FURIÓ CERIOL decía que el Consejo—como institución— «da *perfecto ser* y reputación al príncipe». No le da el ser, sino el ser perfecto. Y no tanto al príncipe en cuanto tal, sino a la Realeza. Esta es, en realidad, quien manda. Sin que por ello Consejo y Rey se confundan ni se equiparen. «Ojos y oídos del príncipe son los consejeros». Ambas cosas son necesarias para mandar, pero en verdad lo son con la necesidad del accidente necesario.

c) *Representación y «representar»*

En este punto, aún debemos llamar la atención sobre el uso, frecuente y generalizado en nuestros clásicos, del verbo «representar» para definir esa aportación de noticias, esa colaboración teórica propia de los consejeros para con el Rey. ¿Qué significa sino que se hacen presentes tales datos, específicamente expuestos, representados, en función del acto de mando que puede adoptarse? ¿Y por qué no cabe extraer de dicho verbo la idea de una nueva presencia, o una presencia más intensa de toda la comunidad ante el Rey y el Consejo, cuando ambos, como integrantes del órgano real de poder, van a tratar del estado, conservación y defensas del Reino? ¿Y será aventurado ver implícita esta idea de la representación, como una síntesis aparente del Reino entero, en el hecho de que el Consejo lo presidiera el Rey, siendo su cabeza «interna» como la Realeza—Rey y Consejo—lo era del cuerpo político en su totalidad?

He aquí otro texto muy sugerente de RIVADENEYRA: «Algunos llaman al Consejo del príncipe, alma, razón e inteligencia de la República: para dar a entender que así como el cuerpo sin el alma pierde su ser y el hombre sin la razón es como un bruto; así quitado el Consejo de la República, queda ella sin vida y sin ser» (60).

(60) Op. y edic. cit., pág. 402.

Finalicemos estas cuestiones recordando que todas ellas han sido referidas al Consejo de Estado, en cuanto esta institución era la más importante e inmediata al Rey; en cuanto, como ya dijimos, repitiendo las palabras de JUAN DE MADARIAGA, «asumía la unidad total del Reino» e influía en los demás Consejos. Ello nos ha dado base para la construcción expuesta y para ver en esa institución que, según BERMÚDEZ DE PEDRAZA, tenía como misión «vivificar y conservar todos los miembros del Reino, como la prudencia en el hombre, que mira por el bien de todo el cuerpo» un auténtico órgano de poder, el órgano principal verdaderamente político, que daba vida política—«influyendo» mediante los otros consejos, otros órganos—, a todo el cuerpo del Estado.

Ese Consejo era el titular de la «prudencia», es decir, de la virtud más específica del gobernante, aquella virtud que orienta en bien del pro-común todas las demás virtudes que deben anidar en quien, siendo hombre, tiene a su cuidado el procurar la vida «recta» de los hombres a los que gobierna.

Este es el hábito fundamental que envuelve al Consejo y a los consejeros de esta suprema institución. La idea del gobierno como función ética y armonizadora, en defensa de los principios y los intereses generales que constituyen la entraña del bien común para el Reino todo. No predomina en ese Consejo la técnica, ni la especialización. Es una institución política, en su más fina y elevada acepción. A estos consejeros, más que a ningunos otros, cabía exigirles aquella peculiar «prudencia política» que veíamos reclamar para ellos a Rodrigo Sánchez de Arévalo.

Personalidades virtuosas y sabias; serenidad y franqueza de juicio; alta visión de los problemas nacionales; proximidad, casi intimidad respetuosa con el Rey pero sin deber el cargo más que al prestigio personal, y a la realidad social, espiritual y científica en ellos «presente»; tradición viva y fiel; educación más que freno; aviso más que limitación; responsabilidad más que aparato. Y gracias a ello máxima autoridad del mando, e impulso constante, hacia la unidad de todas las restantes energías sociales y las instancias institucionales que las concentran... Eso es todo lo que hace del Consejo, un complemento esencial del Monarca y con éste una verdadera «cabeza» del cuerpo vigoroso de la monarquía hispana.

Después las cosas cambiarán. Cuando la cabeza del cuerpo político flaquea personalmente, el consejo se individualiza. El Valido es un sustituto, pero no una institución. El Valido y el Rey solos no son una orden, son un remedio fugaz, extraordinario, pero anormal del Rey incompleto. «Quien duerme, no reina», dirá Quevedo en un supremo aviso a la cabeza que ya se inclina. El absolutismo del XVIII en el que se alberga el

«déspota ilustrado», dotado de «poder omnímodo», no precisa, en realidad, del Consejo. La tradición, por otra parte, es vitanda para el siglo eminentemente racional. Sólo en un clima semejante, ya exacerbado, podrían condenarse oficialmente, como así ocurrió, las obras de SUÁREZ, MOLINA y MARIANA, impresas en su día con licencia del Rey.