

LA FÓRMULA ROMANO-MEDIEVAL *QUOD OMNES TANGIT* EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO ESPAÑOL DE LOS SIGLOS XVI Y XVII

Una reflexión sobre el bien común

INTRODUCCIÓN

La fórmula *Quod omnes tangit ab omnibus debet approbari* aparece recogida en el *Codex* de Justiniano (V, 59, 5) y ha sido largamente estudiada en su origen, desarrollo y proyección por numerosos estudiosos del Derecho y de la Historia del Pensamiento Político a lo largo de esta centuria¹. Sin embargo,

1 Para una aproximación a las distintas perspectivas desde las que ha sido estudiada dicha fórmula véase, Leicht, P. S., «Un principio político medieval», *Rendiconti della R. Accademia dei Lincei*, XXIX (1920) 232-245; Post, G., «A romano-canonical maxim *quod omnes tangit*, in Bracton», *Traditio*, IV (1946); Holub, J., «*Quod omnes tangit...*», *Revue Historique de Droit Français et étranger*, XXIX (1951) 97 ss.; Calasso, F., *Il glossatori e la Teoría della Sovranità*, A. Giuffrè, Milán 1951; Galizia, M., *La teoría della sovranità del Medioevo alla Rivoluzione Francese*, A. Giuffrè, Milán 1951; Sánchez Agesta, L., *La Teoría del Estado en el pensamiento español del siglo XVI*, Instit. Estudios Políticos, Madrid 1959; Tierney, B., «Some recent works on the Political Theories of the Medieval Canonists», *Traditio*, X (1954) 594-625; Marongiou, A., «*Quod omnes tangit*. Principe fondamentale de la Démocratie et du consentement au XIV s.», en *Études présentée a la Commission Internationale pour l'Histoire des Assemblées d'États*, vol. XXIV, Univ. de Louvain, Louvain 1961; Post, G., *Sovereignty and its limitations in the Middle Ages (1150-1350)*, Edit. Nauka, Moscow 1970; Marongiou, A., «Le *Quod omnes tangit* et una légende dure à mourir», *Revue historique du droit français et étranger*, XLVIII (1970) 183-184; Ullman, W., *Historia del Pensamiento Político en la Edad Media*, Edit. Ariel, Barcelona 1983; Strayer, J. R., *Sobre los orígenes medievales del Estado Moderno*, Edit. Ariel, Barcelona 1986; García y García, A., «Sacerdocio, Imperio y Reinos», *Cuadernos informativos de Derecho histórico público, procesal y de la navegación*, II (1987) 499-552; Pennington, K., *The Prince and the Law, 1200-1600. Sovereignty and rights in the Western legal tradition*, Univ. of California Press, Berkeley-Los Ángeles 1993. Además, para una perspectiva conciliarista, véase el extraordinario estudio de Congar, Y., «*Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et appro-*

nosotros queremos partir del trabajo que realizara J. A. Maravall en 1964, que abarca la recepción de dicha fórmula entre los autores hispanos pertenecientes a lo que él considera la *corriente democrática medieval* española², para intentar delimitar el alcance que dicha máxima de origen romano-canónico tiene entre nuestros pensadores de los siglos XVI y XVII. Período marcado por el reinado de los Austrias y por un vertiginoso desarrollo del pensamiento especulativo, con especial suerte para la Teología y el Derecho³.

Como bien aclara Congar, la fórmula en su origen aparece ligada al campo del Derecho privado y, en concreto, relacionada con el régimen de la tutela, para ser recogida posteriormente por la canonística medieval, siendo desarrollada en sucesivos Decretales de los papas Inocencio III, Gregorio IX y Bonifacio VIII, todos ellos buenos conocedores del derecho romano y bien conscientes de su autoridad en un siglo, el XIII, que se cierra con la extemporánea bula *Unam Sanctam* (1302), último intento de mantener la supremacía del papado sobre el poder civil en una suerte de *hierocratismo* tardío⁴. Y tiempo, además, en el que ya había sido utilizada en diversos escritos de carácter jurídico y político en países como Inglaterra, Alemania, Italia y España. Pues bien, de esta forma Maravall va estudiando y poniendo de relieve aquellos textos donde aparece, bien la fórmula tal cual, bien su sentido político profundo, abarcando desde el *Setenario* alfonsino hasta los escritos de autores como López de Segovia o García de Palacio, sin olvidar textos legislativos como los de las Cortes de Valladolid de 1506⁵. Al final lo que se aprecia no es otra cosa que la lucha intensa entre los medios políticos y los fines éticos; es decir, en este caso entre la necesaria concentración de poder en manos del príncipe y las exigencias de orientar dicho poder hacia la consecución del mayor bien del común.

I. MARCO HISTÓRICO-DOCTRINAL:

LA REFLEXIÓN SOBRE EL *BONUM COMMUNIS*

La fórmula que estamos analizando tiene su sentido, al menos durante la Edad Media, en el contexto de las reflexiones acerca del *Bien Común* social

bari debet», *Revue Historique de Droit Français et Étranger*, XXXVI (1958) 210-259; y el no menos riguroso y apasionante estudio de Madrigal, S., *La eclesiología de Juan de Ragusa, OP (1390/95-1443)*, Univ. Pontificia Comillas, Madrid 1995.

2 Maravall, J. A., «La corriente democrática medieval española y la fórmula *Quod omnes tangit*», en *Estudios de Historia del Pensamiento Español*, vol. I, edic. Cultura Hispánica, Madrid 1983, pp. 161-177.

3 Cano, M., *De locis Theologicis*, M. Gastius, Salamanca 1563, X, 9.

4 Cf. Congar, Y., «*Quos omnis tangit...*», pp. 210 y ss.

5 Maravall, o. c., pp.....?

al que todos los tratadistas dedican una especial significación, sin duda por influencia de la relectura que comienza a hacerse de la obra aristotélica. Así, y siguiendo a Utz, podemos agrupar a los autores que han tratado sobre la política o la moral social a lo largo de la Historia del Pensamiento, en dos grupos bien definidos: aquellos que sitúan el bien común como principio y fundamento de toda concepción política; y aquellos otros que consideran al hombre como factor primordial de la vida social, entendiendo el bien común como mera condición⁶. Ahora bien, si queremos aceptar una ética social en sentido propio como ética de la sociedad, sólo la primera concepción expuesta es admisible, ya que lo característico de la ética es precisamente el *deber*, que es siempre apriorístico. Es más, si nos encontramos tratando unos autores y un pensamiento que opta por un contenido marcadamente *eticista*, parece clara la vía a seguir.

En este sentido, los grandes sistemas políticos anteriores a Macchiavelli, habián considerado lo político no desde lo que acontecía en la realidad, sino desde postulados previos e ideales. Ya Platón mostró que la ciudad perfecta debía constituir un todo bien articulado en función de un solo objetivo; y Aristóteles, san Agustín y santo Tomás, partieron del supuesto de que la sociedad es una unidad: una comunidad política en la que todos los miembros se sienten aunados por un mismo interés, por unos mismos bienes a conseguir. Sin embargo, a la luz de las condiciones reales de la vida política, estos autores y sus seguidores deberán rebajar sus esquemas ideales, aunque ninguno renuncie a ver en la sociedad un todo orgánico y unitario presidido por un sólo fin, un bien único y del común⁷.

Es decir, ya en Platón la política aparece subordinada a la ética y transida de ella; el Estado platónico es, así, un convento, donde sus moradores se purifican a la búsqueda del Bien. Por su parte, Aristóteles entiende el Estado como comunidad de hombres con miras a un bien; una unidad, un todo, distinto de las partes que lo componen, que son los individuos-ciudadanos; unidad que es esencial al Estado mismo, por lo que el ciudadano no se pertenece a sí mismo, sino a la comunidad, de la que es parte; y sus intereses serán los de esa comunidad, es decir, el bien de la ciudad es el mismo bien del ciudadano, por lo que la ética de la persona queda agotada en la política⁸. Y, finalmente, aún dentro del mundo griego, los estoicos entienden que vivir armoniosamente con la naturaleza lleva a dos conclusiones políticas claves: la igualdad de todos los hombres por naturaleza y la igualdad de derechos en el seno de esa sociedad universal;

6 Utz, A. F., «Prólogo», en *El Bien Común y la moral política* (E. García Estébanez), Herder, Barcelona 1970, pp. x-xi.

7 Cf. García Estébanez, E., *El Bien Común y la moral política*, Herder, Barcelona 1970, pp. 4 ss.

8 Aristóteles, *Ética a Nicómano*, Edic. J. Marías, C. Estudios Constitucionales, Madrid 1985, I, 9.

por lo que tampoco existe una clara división entre ética y política, pues la actividad política del hombre es continuación de su actividad moral.

Dejando el mundo griego, San Agustín insistirá en la disolución platónica de la política en la ética, con la diferencia de que en Platón todo se rige por la idea de Bien, mientras que el de Hipona coloca en su lugar al Dios sobrenatural de los cristianos. Modelo que concluirá siglos después con santo Tomás, para el que el individuo alcanza la comunidad política buscando el mejor medio para servir sus propios intereses, por lo que es bien común aparece como superior al bien particular; pero esto no implica que la sociedad agote la eticidad del individuo, ya que éste no pertenece a la misma, sino que el bien del común es sólo fin intermedio. De ahí que será el individuo quien, en última instancia, decida si tal ordenación le conviene a sus fines personales, ya que él sólo se debe al Estado y al bien de la sociedad en la medida que secunden sus propias aspiraciones⁹.

Ésta es la forma en la que el Aquinate logra la armonización entre ética y política, entendiendo que la acción política social no es más que una parte de la actividad moral humana. Actividad que se halla moralizada por el fin, por lo que el bien común político es norma tanto para el Estado como para el individuo, salvando así la libertad del individuo frente al poder del Estado, a la vez que proyecta al hombre más allá de los límites de la vida social y política. La ética, por tanto, que mira al fin último del hombre, es norma de la política, que mira al fin inmediato del mismo.

II. DE LA *FELICITAS POLITICA* A LA *UTILITAS POLITICA*

Siguiendo el curso de la Historia, dos grandes valores van a ser incorporados en el Renacimiento por Macchiavelli: realismo y eficacia. Es sabido que el propósito expreso del florentino al decidirse a escribir sobre política no es otro que el poder dar consejos y directrices que den cuenta de la realidad tal como es y no tal y como debiera ser¹⁰. Es decir, exactamente lo contrario de lo que podríamos decir de los autores ya mencionados. Así, parte Macchiavelli del deseo irrefrenable de conquista y poder que anida en el ser humano: los hombres son «malos, avariciosos, inconstantes, traidores y amadores sólo del propio bien»¹¹. Poco lugar queda entonces para el bien común.

⁹ Tomás de Aquino, *Suma de Teología*, II-II, BAC, Madrid 1990, II-II, q. 26, a. 3 ad 2.

¹⁰ Cf. Conde, F. J., *El saber político en Maquiavelo*, Instit. Estudios Políticos, Madrid 1948, pp. 135 ss.

¹¹ Macchiavelli, N., *El Príncipe*, traducción de M. A. Granada, Alianza Edit., Madrid 1983, xv.

Lo que Macchiavelli introduce en el debate sobre los fines de una sociedad es la necesidad urgente de conciliación entre la política y la ética, por razones evidentes de eficacia. Dicho intento ha desembocado siempre en el sacrificio de una de ellas en provecho de la otra, o bien en la creación de un dualismo irreconciliable. De ahí que la teoría de la *razón de Estado* signifique la confesión y admisión por parte del pensamiento moderno de la imposibilidad de una política conducida por las normas de la moral.

Pues bien, a la luz de este estado de la cuestión política, los pensadores españoles de los siglos XVI y XVII se van a afanar en dar todo el relieve y firmeza posibles a la línea que separa al príncipe bueno a la vez que eficaz, del monarca enérgico y tiránico. Todos están convencidos que es enteramente posible ser, simultáneamente, príncipe cristiano y gobernante eficaz¹². De esta actitud tan optimista depende la conservación integral del mundo en que viven y actúan, lo que no implica que sea tarea fácil como así lo refleja de forma magistral el agustino y catedrático de la Universidad salmantina Juan Márquez:

«Siempre ha parecido la mayor dificultad del gobierno cristiano, el encuentro de los medios humanos con la ley de Dios; porque si se echara mano de todos, se aventuraría la conciencia; y si de ninguno, peligrarían los fines, en detrimento del bien común. Esta consideración ha tenido en cruz a cuantos desearon excusar escrúpulos, sin remitir las obligaciones del cargo»¹³.

Como hemos visto, ese equilibrio que describe Márquez entre política y ética, entre *medios* y *fines*, es difícilmente mantenido. Bien es verdad que ya santo Tomás había situado la cuestión en sus justos términos: ética y política como ciencias diferenciadas y con objetos propios. Entre ambas se reparten el reino de la actividad humana y siendo el fin de la ética superior y más universal que el de la política, debe prevalecer. Por tanto, el Angélico salva la dualidad integrando ambos elementos en una armonía superior al subordinar el bien común social a un bien común transcendente, bien a su vez de cada individuo y norma del mismo¹⁴.

En todos estos sistemas examinados, aparece una preocupación constante: la sociedad debe formar una unidad. Unidad sobre la idea de bien y sobre la subordinación al fin sobrenatural. Pero sólo en el caso de santo Tomás, parece que se da una moralización de la política sin absorción. Por tanto, el bien común, como fin de la sociedad, es a la vez causa final y norma de la actividad

12 Cf. Fernández Santamaría, J. A., *Razón de Estado y política en el pensamiento español del barroco (1595-1640)*, C. Estudios Constitucionales, Madrid 1986, pp. 82 ss.

13 Márquez, J., *El Governador Christiano* (Salamanca 1612), M. Martín, Madrid 1773, I, Prólogo.

14 Cf. García Estébanez, *El bien común y la moral política*, pp. 131 ss.

política. Fin que no será otro que la perfección del hombre, quedando el bien como el *ordo rerum humanorum*, coincidiendo los fines del Estado y del individuo, aun siendo diferentes, en la primacía del bien común ¹⁵.

Por otro lado, todos estos autores hacen coincidir la consecución del bien común con el establecimiento de la paz. Así, san Agustín expresó esta idea del orden de la paz, entendiendo que ésta es fruto dialéctico entre el amor a Dios y el amor a sí mismo. Mientras que santo Tomás entiende la paz como fruto de la caridad. En todo caso, la paz de la que hablamos es la que se funda en la concordia y no en el simple pacto mutuo. De ahí, que para nuestros escritores hispanos, el alma de la República sea precisamente esta concordia, es decir, la República vista como *multitudes concordés de hombres* ¹⁶.

Esta paz a la que se van a referir nuestros escritores es en sí misma un bien; el bien último de la sociedad. Sin la paz, como apunta Pereña, difícilmente es posible la existencia misma de las sociedades y de su progreso, ya que la paz supone la forma natural y más perfecta de la organización política. Por eso, paz y orden son términos correlativos que conducen a una forma concorde de vida en común ¹⁷.

Pues bien, descendiendo a ese orden común de convivencia, parece claro que el nuevo Estado que apunta en este período que estudiamos, trae consigo la ampliación de los fines que el poder, visto instrumentalmente, persigue como objetivos propios. Esto no implica echar abajo todos los fines enunciados por el pensamiento tradicional. De hecho, los fines que el reinado de los Reyes Católicos persigue son precisamente la paz y la justicia, en línea con el agustinismo medieval. Fines que posteriormente se permutarán por los de la justicia y la seguridad. Pero lo cierto es que ahora la versión que se ofrece de los fines políticos es muy distinta de la del transpersonalismo escolástico y su noción de bien común, ya que, aun imponiéndose y difundiéndose ésta, los nuevos medios que exige el Estado moderno, ofrecen ya una nueva orientación política ¹⁸.

En efecto, la mentalidad calculadora de las burguesías del final de la Edad Media, lleva a considerar la supremacía de lo público sobre lo privado, pero entendiendo esto desde una visión aritmética e individualista: el bien común,

15 Cf. Rommen, H., *El Estado en el pensamiento católico*, Institut. Estudios Políticos, Madrid 1956, pp. 162 ss.

16 Vid. Elices, M., «Función historiológica de la paz, principalmente en el Libro XIX de *La Ciudad de Dios*», *La Ciudad de Dios*, CLXXVII (1964) 77-85; Peláez, A. G., «La paz social según santo Tomás», *Ciencia Tomista*, XCIV (1925) 72-50; Álvarez Turiénzo, S., *Regio Media Salutis*, Univ. Pontificia de Salamanca, Salamanca 1988, pp. 252 ss.

17 Pereña, L., «Coexistencia pacífica y cristianismo», *Arbor*, CCXX (1964) 485-511, pp. 505 ss.

18 Cf. Maravall, J. A., *Estado Moderno y mentalidad social*, vol. II, Revista de Occidente, Madrid 1972, pp. 208 ss.

apunta Maravall, como fin del Estado, es el mayor bien de los demás¹⁹. Interés por el problema del fin en la comunidad política acentuado por el aristotelismo renovado de la Escolástica renacentista y barroca, con su orientación moral y metafísica. Pues bien, todo esto contribuye a la formación de una ideología estatista y mercantilista a la que preocupa la riqueza del Estado, no la de los individuos, cambiando la expresión *bonum communis* por la de *felicitas politica*. Es decir, el bien común engloba ahora la satisfacción de las necesidades económicas de los individuos, aproximándose a una teoría de la utilidad²⁰.

De hecho, como apunta Maravall, no resulta excesivo atisbar en la *Relectio de Potestate Civili* (1525) vitoriana, el papel primordial de la idea de *utilitas*, pudiendo concluirse que la causa de la potestad civil y secular es precisamente la utilidad. Opinión que será en adelante un lugar común para los tratadistas españoles de los siglos XVI y XVII²¹. Así, por ejemplo, un monárquico como Salazar, señalará como fines del Estado el bien común y la *utilidad pública*²².

Pero el término moderno desde el siglo XV para describir la situación de la convivencia que todo gobierno debe alcanzar, va a ser el de *seguridad*. «Mecánica de la seguridad», en palabras de Dempf, que un autor como Sánchez de Arévalo, desde su gran experiencia política, resume diciendo que el fin de toda comunidad y de su gobierno será «aver paz e sossiego para vivir virtuosamente»²³. Aunque no olvidemos que este tamiz utilitarista con el que ya se entiende el bien común, no hace olvidar a nuestros tratadistas el fin superior, que no es otro que el apuntado por Márquez:

«No está la gloria del reino en ensanchar los límites, incorporar en sí la vecindad y hacer el pueblo numeroso, sino en conservar en todo su vigor la religión, mentener sin turbaciones la paz, desterrar la envidia, enseñar el temor de Dios, favorecer las letras, honrar la virtud y la sangre»²⁴.

III. LA EVOLUCIÓN DE LA FÓRMULA *QUOD OMNES TANGIT* EN LOS ALBORES DEL ESTADO MODERNO

Hasta aquí, los antecedentes históricos y el marco doctrinal en el que va a recuperarse el uso de dicha fórmula desde la tradición romano-canónica. Pero

19 *Ibid.*, p. 211.

20 Cf. Schumpeter, J., *Historia del análisis económico*, Ariel, Barcelona 1971, pp. 95 ss.

21 Maravall, *Estado Moderno y mentalidad social*, II, pp. 214-15.

22 Salazar, J. de, *Política española*, D. Mares, Logroño 1619, p. 126.

23 Sánchez de Arévalo, R., *Suma de la Política*, CSIC, Madrid 1944, pp. 295 ss.

24 Márquez, *El Governador Christiano*, II, XXXI, p. 294.

la evolución del uso de dicha máxima por parte de nuestros escritores y tratadistas de los siglos XVI y XVII viene condicionado, como hemos visto, por la paulatina configuración de un nuevo Estado que ya apunta y, lo que es más importante, por la convivencia de esta fórmula jurídico-política con otras del mismo origen pero que apuntan nuevas formas de entender el poder político y sus consecuencias sociales²⁵.

Pues bien, lo primero que debemos anotar es la relación de esta fórmula que estudiamos, en su recepción por los tratadistas hispanos, con la llamada doctrina del *merum imperium*, antecedente medieval inmediato de las teorías sobre la soberanía suprema, *summa potestas*, de los príncipes; pero, a su vez, también antecedente de la vinculación del ejercicio del poder con la utilidad pública o utilidad del común:

«Imperium aut merum aut mixtum est. Merum est imperium habere gladii potestatem ad animadvertendum facinorosos homines, quod etiam potestas appellatur...» (*Digesto*, II, 1, 3).

Así, cuando autores como Bártolo o el Panormitano desarrollan las consecuencias prácticas de esta doctrina del *merum imperium*, lo primero que indican son las diferencias con esa otra forma de entender el poder como *mixtum imperium*, donde se da una división del poder mismo y, por tanto, un ejercicio de aquel que atiende exclusivamente a las diversas utilidades privadas, mientras que desde el *merum imperium*, como hemos indicado, aparece clara la vinculación del poder supremo con la utilidad pública común. Es más, dichos tratadistas articulan una serie de gradaciones que van desde el ejercicio de un *mero imperio máximo*, donde la suprema potestad del príncipe se reserva el derecho a establecer leyes, declarar la guerra, conocer en última instancia los juicios, nombrar determinados funcionarios y imponer tributos. Esta forma de entender el poder del príncipe es la que pasa a nuestros tratadistas, y así Soto puede hablar de una potestad *plenísima* que no reconoce superior.

Ahora bien, lo que nos interesa no es delimitar los contenidos de dicha potestad suprema, algo que ya hicimos en otro lugar al analizar la fórmula *Princeps legibus solutus*, lo que nos interesa aquí es analizar el desarrollo de esa concepción de la utilidad pública que lleva aparejada la máxima *Quod omnes tangit*. Lo que sucede es que ambas formulaciones circulan en esta época de la mano, puesto que lo que interesa a nuestros tratadistas es remarcar el poder plenísimo del príncipe, a la vez que delimitarlo en sus amplias funciones preci-

25 Véase nuestro estudio, «La fórmula romano-medieval *Princeps legibus solutus* en el pensamiento político español de los siglos XVI y XVII», en *Actas del II Congreso Nacional de Filosofía Medieval*, SOFIME, Zaragoza 1996, pp. 329-338.

samente a la utilidad del común. Así, *lo que a todos atañe* no puede ser otra cosa que ese *bonum communis* al que hacíamos referencia en el apartado anterior, y que ahora se trata de conjugar con las características propias del poder político después de la marca dejada por Bodin. Es decir, estamos hablando de un verdadero poder regulativo sobre la suprema potestad regia, que precisamente se conjuga mediante la apelación al fin propio de toda sociedad, en nuestro caso, la utilidad del común.

Todo esto conduce a que los poderes propios del príncipe queden supeditados o circunscritos a su función pública, es decir, al servicio de la comunidad que preside con un poder que, no olvidemos, para estos autores procede en última instancia de Dios. Así, la autoridad pública en su ejercicio se desmarca de la vida privada, deshaciendo la ambigüedad medieval donde ambas convivían confundidas. Es más, junto al orden de la vida individual se va configurando un orden de vida pública con su propio contenido ético que culminará con la reflexión sobre la *razón de Estado*. Aparece con claridad la influencia de la relectura de Aristóteles en ese paso fundamental de conferir una autonomía funcional, ética y racional al ejercicio del poder público. Ejemplo de ello es que en las *Relecciones* vitorianas, Aristóteles comparte fundamento de autoridad con santo Tomás, san Agustín y con los textos bíblicos. Incluso las ficciones platonizantes de príncipes perfectos que toman al mismo Cristo como modelo, véanse las de Luis de León, Fox Morcillo, Rivadeneyra o el mismo Mariana, en el fondo no renuncian a dar consejos y máximas que tienen mucho más que ver con ese realismo político tan denostado.

Esta influencia del pensamiento aristotélico en la concepción teleológica de los escritores españoles, ratifican el uso ambiguo de la fórmula que comentamos: por un lado se reconoce que el príncipe no tiene superior; pero, a la vez, se le conmina a orientar sus acciones de gobierno en pos del bien del común. Así, un autor como Sepúlveda, que tradujo y comentó la *Política* de Aristóteles hacia 1554, traduce directamente el concepto griego *Koine sympheron* (*Política*, 1279, a) como *bien común*, aunque en la glosa desarrolle dicho concepto como *utilidad* o, incluso, como *provecho del común*. Tan sólo quedaba ya deducir las consecuencias de esta forma de entender el Estado por su finalidad, cosa que hará Suárez con su idea del *corpus mysticum politicum*, donde poder y fin quedan ontológicamente unidos; es decir, aquella suprema potestad queda ahora delimitada por el orden que le marca su propia finalidad. A partir de aquí, se puede afirmar la suprema autoridad del príncipe en su orden ontológico, *in suo ordine*, y no en la incondicionalidad arbitraria del puro poder, *in quoque ordine*, a la manera de Bodin.

Parece evidente que esta distancia que toman nuestros escritores de la radicalidad del pensador de Angers se debe fundamentalmente a su raíz voluntaris-

ta, contraria a las bases metafísicas de las que parten todos ellos²⁶. Una cosa era admitir que el proto-Estado moderno exija un poder fuerte y concentrado, para evitar la disolución medieval, y otra que dicha soberanía no debiera armonizarse con un orden superior de las cosas que pusiera a salvo los fines propios de la sociedad y de las personas individuales.

Pues bien, precisamente para evitar la radicalidad de dichos planteamientos, surge entre nuestros autores el uso de fórmulas como la de *Vicarius Dei*, para tratar de conjugar el necesario poder entre las gentes, a la vez que su respeto hacia el bien común. Así lo entiende Rivadeneyra que describe al monarca como «un Dios en la tierra», pero al que debe representar, «mirando y conservando el bien común como lo hace Dios»²⁷. Y, en el mismo sentido, ya las *Partidas* alfonsinas habían dejado claro siglos antes que el rey ocupa «lugar de Dios para facer justicia e derecho en el Reyno en que es Señor, bien así como de suso diximos que lo tiene el Emperador en el Imperio» (Partida II, Tit. I, Leyes 1.^a y 7.^a).

Surge aquí otra de las fórmulas empleadas por nuestros tratadistas, también en relación con la que estudiamos. Nos referimos a la máxima *animata lex inanimatus princeps*, expresando que el orden de las repúblicas se manifiesta en el orden de la legalidad, para lo cual la soberanía de los príncipes debe implicar la constitución y producción de las leyes civiles, artífices del bien común:

«Estas leyes (las humanas) se han de alterar y mudar conforme a la necesidad del gobierno, porque el fin de ellas es la utilidad pública y no está sujeto el Príncipe a ellas; antes ellas están sujetas al Príncipe, que es ley animada»²⁸.

He aquí expresada de forma clara y diáfana esta ambivalencia entre la supremacía del gobernante respecto de las leyes que él mismo proclama, y la necesaria vinculación de dicha actividad legislativa a la utilidad pública. Evidentemente, no todos los escritores del tiempo van a ser tan claros a la hora de

26 Para la concepción voluntarista, que parte de Scoto y se proyecta en autores como Ockam, Marsilio, Juan de Ragusa o Juan de Jandun, la libertad de la voluntad divina no está ligada a nada, a ningún orden; por lo que la traducción que autores como Bodin o Hobbes harán de estas doctrinas en lo político insistirá en la incondicionalidad del poder absoluto de los príncipes, no sometidos a ningún orden ontológico final.

27 Rivadeneyra, P. de, *Tratado de la religión y virtudes que debe tener el príncipe cristiano*, P. Madrigal, Madrid 1595, p. 470.

28 Zeballos, J. de, *Arte real para el buen gobierno de los reyes y príncipes y de sus vasallos*, Diego Rodríguez, Toledo 1623, p. 86.

expresar estas doctrinas. Los hay más cercanos a los postulados bodinianos y los hay aún anclados en la pervivencia de contrapoderes de origen medieval²⁹. De ahí nuestro interés en perseguir el desarrollo de la fórmula propuesta y su relación con estas otras máximas que hemos ido viendo.

Pero aún podemos ir más lejos y resaltar cómo *lo que a todos atañe* se traduce en el necesario consentimiento que la comunidad política debe ofrecer a su monarca en aquellas cuestiones que tocan al bien común³⁰. Como señala Beneyto, la vieja idea romana de la representación mecánica va a ser absorbida por la idea de la *res publica*, que resurge ahora en los centros eclesiásticos medievales para exaltar la orientación teleológica del gobernante³¹. Por tanto, el poder regio no mantiene ya una posición tan ilimitada que pueda prescindir, no sólo de las leyes divinas y naturales o del servicio a la Iglesia, sino tampoco del consentimiento del *animus communitatis*.

Pues bien, precisamente porque a todos atañe, se estima que los procuradores de las ciudades y los magnates eclesiásticos y civiles deben aprobar los impuestos *pedidos* por el monarca, la rebaja de la moneda o la convocatoria de la guerra³². Temas en los cuales, como bien expresa el Canciller Ayala, «e pues a todos atanne, todos sea llamados» (Rimado de Palacio, 286). Ahora bien, como insiste Beneyto, lo que realmente conduce al regimen representativo no va a ser la petición de nuevas cargas tributarias, sino precisamente la exigencia de ese *consensus populi*³³.

Unido a esto, aparecen las llamadas *Juntas ad hoc*, cuyo fundamento último debemos situarlo precisamente en ese deber de consejo y de consenso que los súbditos tienen con el soberano³⁴. Deber de consejo que se estructura como un principio jurídico político reflejado en numerosos textos legislativos hispanos, desde el *Liber Iudiciorum* (2, 1, 33) hasta *Las Partidas* (II, I, 1-4) o el *Espéculo* (Prólogo). Pues bien, dejando a un lado los antecedentes, en los siglos XVI y XVII la mayor parte de escritores políticos hacen referencia a

29 Véase nuestro estudio, «Juan Márquez (1565-1621) y la recepción de Jean Bodin en España», próxima publicación en *Actas del X Seminario de Historia de la Filosofía Española e Iberoamericana*, Edic. Univ. de Salamanca.

30 Post, G., *Sovereignty and its limitations in the middle ages (1150-1350)*, Nauka, Moscow 1970, pp. 8 ss.

31 Beneyto, J., *Los orígenes de la ciencia política en España*, Instit. Estudios Políticos, Madrid 1949, pp. 229 ss.

32 Vid. Leicht, P. S., «Un principio político medieval»...

33 Beneyto, o. c., p. 239. Vid. Lousse, E., *La société d'Ancien Régime*, Univ. Louvain, Louvain 1952, pp. 76 ss.

34 Cf. Sánchez, D. M., *El deber de consejo en el Estado Moderno. Las Juntas «ad hoc» en España (1471-1665)*, Edic. Polifemo, Madrid 1993, pp. 18 ss.

dicho deber de consejo, alegando la imposibilidad del monarca de controlarlo todo y la aceptación social que tienen las resoluciones consultadas, hasta el punto de que Juan de Santa María advierte la conveniencia de estas medidas por parte del monarca, «pues acertando, sería gloria suya, y errando tendrá bastante disculpa»³⁵.

IV. LAS MARCAS DE LA FÓRMULA *QUOD OMNES TANGIT* EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO ESPAÑOL DE LOS SIGLOS XVI Y XVII

Pasemos, pues, a describir el uso y la interpretación que nuestros escritores políticos de los siglos XVI y XVII hacen de la fórmula que venimos comentando. Y lo primero que advertimos es que todos concuerdan, aunque con matices, en la subordinación del interés particular de la potestad política al interés general, asumiendo la máxima aristotélico-tomista, *Regnum non est propter Regem, sed Rex propter Regnum*³⁶.

Así, Fox Morcillo entiende que el soberano debe subordinarlo todo al bien del Estado, ya que no ejercita el poder por derecho propio, sino en concepto de administrador o delegado: «los Reyes no son señores o poseedores de los reinos, sino como clientes y súbditos de la República»³⁷. Pero quizá el autor que mejor delimite la actuación soberana del monarca en relación a lo que a todos atañe sea Mariana, para el que ciertamente la potestad del soberano es superior en cuanto a las cosas que son de su competencia, pero respecto de aquellas materias que atañen al común, como la imposición de tributos, la modificación de las llamadas *leyes fundamentales*, es decir, aquellas que conforman la República, sin duda el príncipe jamás puede modificarlas sin la aprobación de los representantes de la comunidad política reunidos en Cortes³⁸. Y en parecidos términos se pronuncia Rivadeneyra, afirmando con una lógica implacable «que si el dominio y propiedad de las haciendas de los súbditos fuese de los Reyes, y el uso y posesión solamente de los que las poseen, no habría para qué juntarse como se juntan en las Cortes de los Reinos para tratar de las nece-

35 Santa María, J. de, *Tratado de República y Política Cristiana*, P. Patricio Mey, Valencia 1919, 28.

36 Tomás de Aquino, *La Monarquía (De Regimine Principum)*, Edic. de L. Robles y A. Chueca, Tecnos, Madrid 1989, III, 2; Aristóteles, *Política*, Edic. de J. Marías, C. Estudios Constitucionales, Madrid 1983, V, 11.

37 Fox Morcillo, S., *De Regni Regisque Institutione*, G. Spelmannum, Antuerpiae 1556, I.

38 Mariana, J. de, *La dignidad real y la educación del rey*, C. Estud. Constitucionales, Madrid 1981, II, 11. En adelante, *De Rege*.

sidades de los Reyes...»³⁹. Es más, piensa el jesuita que el príncipe debe dar autoridad y peso a sus leyes por medio del Consejo, aunque no esté obligado a someterse a su parecer⁴⁰.

Sin embargo, los matices comienzan a aparecer cuando autores como Castro o Márquez apuran hasta el extremo el poder soberano de los príncipes. Así, Castro estima que la potestad suprema la ostenta originariamente la sociedad, siempre que sus leyes no repugnen el legítimo señorío del soberano: «Est alia potestas laica, cuius hic solus est finis, ut populum in pace custodiat: et haec potestas licet sit semper a Deo, non tamen immediate, sed saepe per populi consensum...»⁴¹. Y Márquez, por su parte, aun admitiendo que los tributos no los puede imponer el príncipe sin el consentimiento de los súbditos, puesto que no es aquél señor de sus haciendas, sin embargo estima que siempre que dichas cargas no excedan lo necesario para el mantenimiento de la República, el príncipe puede imponerlas por su sola voluntad, porque «que para hacer leyes tenga necesidad el Rey de consentimiento del pueblo nadie lo ha dicho, sino en caso que fuesse elegido con esa condición expresamente, ó desde el principio no se le huviessse dado suma autoridad que oy tienen los Reyes soberanos»⁴². Y concluye el agustino con una afirmación cercana a los postulados del pensador de Angers: «Porque después que los pueblos los eligieron y les dieron la suprema potestad absolutamente, toda la jurisdicción quedó en los príncipes, y los pueblos no quedaron con libertad de repugnar a sus órdenes, si no fuesen manifiestamente injustas»⁴³. En todo caso, Márquez estima que el príncipe no puede crear nuevas cargas tributarias contra la voluntad del reino, recomendando que se reúnan las Cortes para el que pueblo pueda analizar el concepto de dichas cargas, evitando, de esta manera, transmitir la idea de que se imponen exacciones de forma arbitraria, salvando la finalidad del gobierno a la utilidad del común⁴⁴.

En un mismo sentido, Mártir Rizo, después de tomar textualmente la definición de República del angevino, insiste en esta línea aduciendo que el buen gobernante debe, entre otras virtudes, «ser cuidadoso con los súbditos» para alcanzar la justicia, respetando la libertad y la propiedad de personas y bienes⁴⁵. Y D. Diego de Tovar y Valderrama, reproduciendo, igualmente, la definición

39 Rivadeneyra, P. de, *Tratado de la religión y virtudes que debe tener el príncipe cristiano*, II, 9.

40 *Ibid.*, II, 24.

41 Castro, A. de, *De Potestate Legis Poenalis*, A. de Portonaris, Salamanca 1551, I, 1.

42 Márquez, *El Governador Christiano*, I, XVI, p. 187.

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*, I, XVI, pp. 178 ss. y I, XXX.

45 Mártir Rizo, J. P., *Norte de Príncipes y Vida de Rómulo*, edic. de J. A. Maravall, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1988, cap. III, p. 21.

que de la República dio Bodin, y después de alentar a la práctica de las virtudes públicas y privadas, retoma el clásico planteamiento de la finalidad de la política para insistir en que no es otra sino la consecución de «la paz, la seguridad y la obediencia», para que así el hombre pueda realizarse en sus verdaderos y últimos fines; los religiosos ⁴⁶. Es más, añade que la política de los hombres debe atender «no más que a la utilidad de la causa pública, cuyas precisas calidades y circunstancias sólo podrán persuadir la condición racional y política al cumplimiento y obediencia permanente de las leyes, como deseosa e inclinada a los efectos que resultan de ellas mismas, cuales son, como se ha dicho, seguridad en los comercios, ejecución en los contratos, justa distribución en toda suerte de acciones, premios y castigos antecedentes, todos del sosiego y paz común que conduce a la conveniente y desada conservación de la República» ⁴⁷.

Y un jurista como el fiscal de la Real Chancillería de Valladolid, Castillo de Bobadilla, retomando también la definición bodiniana de la República, aun sin citarle, define la buena gobernación de una ciudad como la que «trata y ordena las cosas corporales que tocan a la policía, conservación, y buen encaminamiento de los hombres», equiparando la actividad pública de la política con la doméstica del bienestar de una familia ⁴⁸.

Pero incluso antes, ya Vitoria había manifestado que es preferible para la comunidad acomodar sus actos a las leyes que al capricho de los demás; por lo que entiende que aunque dichas leyes puedan reputarse injustas por defecto de potestad, no se han de denostar siempre que sean beneficiosas para la colectividad, sin perjuicio de tercero ⁴⁹. Es más, los mismo reyes deben acatar sus propias leyes, pues de lo contrario obrarían en «injuria de la República» ⁵⁰.

Este planteamiento vitoriano va a ser desarrollado por otros autores. Así, el también dominico Soto, identifica la autoridad de los reyes con la de la propia República, por lo que los intereses del monarca serán los propios de la comunidad; por su parte otro dominico, Báñez, advierte que la comunidad transfiere su potestad al príncipe para que éste la ejerza en bien de dicha comunidad; y, finalmente, el jesuita Suárez, supuesta esta traslación de la potestad al monarca, entiende que éste hace las veces de Dios, perteneciéndole dicha

46 Tovar Valderrama, D. de, *Instituciones Políticas*, Edic. de J. L. Bermejo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1995, Lib. I, cap. III, VI, p. 102.

47 *Ibid.*, VII, p. 103.

48 Castillo de Bobadilla, J., *Política para corregidores*, 2 vols., edic. facsímil del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1978, Lib. I, cap. I, n. 28 y 29, p. 12.

49 Vitoria, F. de, «Sobre la potestad civil», en *Obras de Francisco de Vitoria. Relecciones Teológicas*, Edic. T. Urdániz, BAC, Madrid 1960, n. 23.

50 *Ibid.*, n. 2.

potestad en virtud de su propio oficio, que no es otro que el de procurar el bien público⁵¹.

Especialmente significativo resulta el planteamiento que realiza Luis de León en su *De Legibus*, donde siguiendo la estela del Aquinate entiende que «toda ley tiene por fin el bien público y común»⁵²; es más, citando a Aristóteles, Cicerón, Platón y san Isidoro, concluye manifestando que las leyes «inmediatamente tienden y se dirigen al bien público de la comunidad y de la república, que preside la potestad que da la ley»⁵³. Ahora bien, cuando el agustino define y delimita el contenido de dicha potestad, no duda en apartarse de la estela vitoriana, manifestando que «una vez que el pueblo instituyó el poder del rey, de común acuerdo transfirió al monarca toda su voluntad y decisión tanto para dar leyes como sobre otro negocio y demás cosas que tocan al gobierno»⁵⁴. Hay que decir que fray Luis utiliza el *Codex* de Justiniano, pero no cita la fórmula en cuestión. Parece claro, pues, que el catedrático salmantino se acerca más a posturas defendidas posteriormente por otros autores como Márquez, Mártir Rizo o Tovar Valderrama, que a postulados democratistas.

A Vitoria vuelve, sin embargo, ya en pleno siglo xvii Saavedra Fajardo, cuando entiende que reinar es más *oficio* que dignidad; «ni ha de creer el príncipe que es absoluto su poder, sino sujeto al bien público y a los intereses de su Estado»⁵⁵. Lo mismo que Juan de Santa María cuando advierte que siendo tantos y tan graves los asuntos del gobierno, parece necesaria la intervención de consejeros, aunque entre ellos aparezcan aduladores y arribistas que intenten torcer las disposiciones adoptadas en beneficio del bien público⁵⁶.

Pero quizá el autor que más importancia dio a esta labor de consejo de cara a alcanzar el bien público, en pleno siglo xvi, es el valenciano Furió Ceriol, que desde un anticipado absolutismo ilustrado y racional, propugna medidas de racionalización de la administración pública para un mejor servicio al interés común⁵⁷. Algo parecido a lo que propone Jerónimo de Ceballos, cuando esti-

51 Soto, D. de, *De la Justicia y del Derecho*, 5 vols., edic. de M. Gz. Ordóñez, Instit. Estudios Políticos, Madrid 1967, III, q. 6, a. 4; Báñez, D., *De Iure et Iustitia Decisiones*, Salamanticae 1594, I-IV, q. 4, a. 1; Suárez, F., *Defensa de la fe católica*, 3 vols, edic. de J. R. Egui-lor, Clásicos Políticos, Madrid 1970-71, I-III, 3, n. 2.

52 Luis de León, *De Legibus*, Edic. de L. Pereña, CSIC, Madrid 1963, I, 10.

53 *Ibid.*, I, 11.

54 *Ibid.*, I, 33.

55 Saavedra Fajardo, D., *Idea de un príncipe cristiano, representado en cien empresas políticas*, Edit. Aguilar, Madrid 1946, n. 20.

56 Santa María, J. de, *Tratado de República y Política Cristiana*, P. Patricio Mey, Valencia 1619, I, VI.

57 Furió Ceriol, F., *El Consejo y consejeros del príncipe*, Tecnos, Madrid 1993, Cap. 1 y Carta al Rey Felipe II. Véase la *Introducción* a esta edición de H. Méchoulan.

ma que se deben escoger consejeros de todas las provincias para así atender y conocer mejor sus necesidades⁵⁸. Necesidades de las que también se preocupa el economista Fernández de Navarrete, cuando advierte que una de las causas de la despoblación y de la decadencia de España está precisamente en el número excesivo de tributos en comparación con el número de vecinos reales de las villas, lo que conducía a una clara desproporción y arbitrariedad entre las necesidades de dichos ciudadanos y las cargas a los que se veían sometidos⁵⁹.

Vemos, por tanto, que la mayor parte de autores, aun respetando sus matices, abogan por una nueva forma de entender las relaciones del poder político, desde una clara apuesta por el interés público, a la vez que salvan la necesaria potestad regia que a todos hace iguales ante la ley. No cabe ya, pues, el reparto corporativo de poder al estilo medieval, aunque algunos autores aún demanden instituciones como Cortes, Concejos y demás estamentos intermedios, puesto que lo que prima ahora es el establecimiento de un poder fuerte y concentrado, aunque limitado siempre por la finalidad, ya no ontológica, sino meramente utilitarista. Es decir, aquella concepción teleológica del bien común como garante del bien del cuerpo político, se convierte ahora en la pura y simple utilidad de los administrados. Es decir, lo que a todos atañe no es ya sino la satisfacción de las necesidades concretas de los individuos; y esto se traduce en la necesaria consulta para aquellos temas que realmente afectan a su quehacer de ciudadanos: los tributos, el valor de la moneda y el uso de la guerra. El resto es propio ya de una administración que se va consolidando como centralizada y apoyada en el sólido poder del monarca, que no es sólo la cabeza del cuerpo político, sino el garante de la utilidad del bien público.

V. CONCLUSIÓN: DE LA *CIVITAS DEI* A LA *CIVITAS SAECULARIS*

Pues bien, hemos visto de qué manera se va dando el paso de una concepción deificada del bien del común, tomando como base el modelo helénico de la *Polis* y traducido a un lenguaje religioso como *Civitas Dei*, hacia una concepción en la que el centro viene marcado por la ciudad secular, pues secular y autónomo es ya el *ordo politicus*. Razón por la cual nuestros pensadores, incluso aquellos más alejados de la razón política, dedican lugar destacado en sus plurales tratados a la moral económica, es decir, a tratar sobre lo que ahora

⁵⁸ Zeballos, *Arte real para el buen gobierno de los Reyes y príncipes y de sus vasallos*, Documento V.

⁵⁹ Fernández de Navarrete, P., *Conservación de Monarquías y Discursos Políticos*, Imprenta Real, Madrid 1626, pp. 9 ss.

constituye la trama central del interés público, a saber, la usura, los tributos, los cambios, los contratos, etc. No hay tratadista que no irrumpa en este cuestionario común del escolasticismo, aunque cada uno lo haga desde su forma particular de reflexión ⁶⁰.

Por tanto, *quod omnes tangit* no es ya la fórmula adecuada para desarrollar el nuevo concepto de relaciones de poder. Éstas necesitan ahora articularse desde una concepción plenísima del poder político, propia ya del nuevo Estado que apunta. Y aunque pervivan las limitaciones al ejercicio de dicho poder político, lo que importa es legitimar el uso pleno de la potestad regia, único garante en este nuevo estado de cosas de la utilidad del común. Utilidad que ya no pertenece a un orden teleológico sino al puro y simple recuento de bienes. Es decir, si la *Ciudad de Dios* necesitaba un orden ontológico de finalidad para justificarse, orden expresado en la *Iusta Lex* que debía representar a la justicia absoluta, es decir, a lo que se conoce como justicia conmutativa, ahora la *Ciudad Secular* impone su propio orden económico en el que prima la justicia distributiva, ejemplificada en normas concretas de tributación, cambios y contratación, pero atendiendo a los méritos de las personas concretas, es decir, una justicia aplicada *iutuitu personae* ⁶¹.

Es más, *lo que a todos atañe* requiere ahora del consenso, algo que supo ver lúcidamente Suárez al concebir ese *pactum in societatis* previo al establecimiento de toda sociedad política ⁶². Por tanto, será ese puro arbitrio voluntarista de los reunidos en sociedad el que delimite los fines a perseguir por todos. La *Polis* ya no conforma al individuo, antes al contrario es éste, con los demás, el que conforma la convivencia. Ya sólo faltará Kant para hacer del *quod omnes tangit* la máxima del ideal autorregulativo del cuerpo social. Lo que a todos atañe no será, pues, la vida buena que proporciona el ideal de la *Civitas Dei*, sino simplemente la mera concordia de los congregados en la ciudad secular. Es decir, esa *multitudo concorde de hombres* en busca de seguridad.

JAVIER LÓPEZ DE GOICOECHEA ZABALA

60 Vid. Vigo Gutiérrez, A. del, *Cambistas, mercaderes y banqueros en el Siglo de Oro español*, BAC, Madrid 1997.

61 Sobre este particular, véase el excelente trabajo de Barrientos García, J., «La justicia en la distribución de los cargos públicos y cargas o impuestos en Pedro de Aragón», *La Ciudad de Dios*, CCVI (1993) 299-364. También nuestro «Estudio preliminar», en *Clásicos agustinianos del pensamiento económico y social. Juan Márquez (1565-1621)*, Edic. Escorialenses-R. Col. Univ. M.^a Cristina de El Escorial, El Escorial 1998.

62 Vid. Abril Castelló, V., «Derecho-Estado-Rey: democracia y monarquía en Francisco Suárez», *Revista de Estudios Políticos*, CCX (1976) 129-188.