

UNA RESPUESTA CONSTITUCIONALISTA AL ABSOLUTISMO: LOS LÍMITES AL PODER DEL ESTADO EN VITORIA Y SUÁREZ

La Escuela de Salamanca es un movimiento de renovación de la Teología que se desarrolla en la España de los siglos XVI y XVII, enmarcado en la tradición aristotélico-tomista y que utiliza el método escolástico. Fundada por el fraile dominico Francisco de Vitoria, entre sus continuadores más brillantes figura el jesuita Francisco Suárez. Partiendo de la premisa de que toda la creación se ordena a Dios y que, por lo tanto, no existe esfera de la realidad completamente ajena a la Teología, sus integrantes abordan también cuestiones jurídicas y políticas, y lo hacen con profundidad y originalidad.

En un contexto de nacimiento y consolidación del absolutismo monárquico, Vitoria y Suárez defienden con determinación la necesidad de fijar límites claros al poder del Estado. Así, frente al derecho divino de los reyes, abogan por una noción matizada de la soberanía popular. Frente al voluntarismo regio, sitúan el bien común como fin de la ley y abogan por el sometimiento del Derecho positivo al Derecho Natural. Frente al cesaropapismo, defienden la libertad de la Iglesia y la subordinación del Estado a ella bajo ciertas condiciones. Frente a la omnipotencia del Estado, reconocen a todo ser humano un elenco de derechos innatos. Frente a la idea del príncipe *legibus solutus*, declaran que incluso él está sometido a Derecho. Finalmente, frente a la tesis según la cual el titular del poder político sólo puede ser separado de su alta magistratura por Dios, recuerdan que su autoridad se fundamenta en un pacto expreso o tácito con el pueblo y que la inobservancia del mismo puede llevar a su destitución.

Nos encontramos, por lo tanto, ante una teoría del Estado y de la Constitución resueltamente hostil a la absolutista y que se enmarca plenamente en la tradición del constitucionalismo, entendido como aquella “corriente de pensamiento encaminada a la consecución de finalidades políticas concretas consistentes, fundamentalmente, en la limitación de los poderes públicos y en la consolidación de esferas de autonomía garantizadas mediante normas” (FIORAVANTI).

El objeto de la tesis es, pues, el estudio de las ideas de Vitoria y Suárez sobre los límites al poder del Estado. Al hacerlo, pretendo demostrar que estos autores ofrecen una alternativa clara al absolutismo que en ciertos puntos converge con otra más conocida, representada por la tradición liberal, pero partiendo de premisas muy distintas. Así, pese a las numerosas coincidencias e incluso continuidades entre la Escuela de Salamanca y autores protoliberales como Locke, pretendo demostrar que estamos ante dos respuestas diferentes a la amenaza representada por el poder omnímodo del Estado, y no simplemente ante un precursor –la Escuela de Salamanca– y un continuador –el constitucionalismo liberal. Ello no ofrece un interés meramente arqueológico, sino que nos permite reconsiderar las bases teóricas del Estado constitucional y de los derechos fundamentales desde una perspectiva iusnaturalista cristiana.

Mi investigación aborda, en primer lugar, la cuestión del origen del Estado. Vitoria y Suárez asumen la perspectiva teleológica de la realidad propia de la tradición aristotélico-tomista, según la cual el hombre es un animal social por naturaleza, que requiere de la colaboración y de la compañía de sus semejantes para su pleno desarrollo. Es por este motivo que forma comunidades como la familia y el Estado. Éste se diferencia de las demás por constituir una sociedad perfecta, esto es, que contiene en su seno todo lo que se precisa para la vida y florecimiento humanos. La comunidad política no es, pues, algo artificioso, sino parte integral del plan mediante el cual Dios, autor de la naturaleza, dirige toda la creación hacia su perfeccionamiento. Una comunidad política concreta no nace, sin embargo, de un *fiat* divino, sino que es fruto de la decisión libre de un conjunto de familias, que para ello manifiestan su consentimiento de forma expresa o tácita (*pactum communitatis*), idea desarrollada especialmente por Suárez y que encontrará un cierto eco, con importantes modificaciones, en teorías del contrato social como las de Hobbes, Locke o Rousseau.

Lógicamente, toda comunidad política requiere de un poder que la conserve en la unidad y la dirija a su fin, esto es, el bien común. Siendo, pues, dicho poder indispensable, entienden Vitoria y Suárez que éste nace por designio divino al mismo tiempo que el Estado, sin necesidad de prestación de un consentimiento adicional. En otras palabras: el poder político procede de Dios, y no de la voluntad humana. Por ello, está sometido a los límites fijados por el Derecho Natural y toda su actividad debe ordenarse al bien común. Ahora bien, en tanto que todos los hombres son iguales por naturaleza, el titular originario del poder político es el conjunto de miembros de la comunidad. La forma de Estado por

defecto es, pues, la democracia. Sin embargo, los hombres son libres de sustituirla por cualquier otra que juzguen mejor, ya sea la monarquía, la aristocracia, la democracia no directa o algún sistema mixto. El pueblo puede entonces establecer los límites al poder que juzgue oportunos y reservarse para sí cualquier competencia que desee. No obstante, una vez establecida una forma de Estado no democrática, el conjunto de miembros de la comunidad pierde no tan sólo el ejercicio, sino también la titularidad del poder en la medida en que lo haya entregado, y sus relaciones con las nuevas autoridades se rigen por el pacto vinculante que expresa o tácitamente se ha establecido entre ellos (*pactum subiectionis*). Mientras éste sea respetado por las autoridades, mantiene su vigencia y no puede ser alterado unilateralmente. No existe, por lo tanto, un poder constituyente permanente. Éste es uno de los puntos en los que las coincidencias entre Vitoria y Suárez y autores como Locke son más notables. Partiendo todos ellos del principio de soberanía popular, reconocen al pueblo el derecho a darse la forma de Estado que juzgue oportuna, pero, una vez fijada ésta, y siempre que se respeten los términos del pacto constitucional, no caben modificaciones del mismo por la vía revolucionaria.

En segundo lugar, se plantea la cuestión de los límites externos al poder del Estado en el pensamiento de Vitoria y Suárez. Por límites externos nos referimos a los que excluyen determinadas esferas de la realidad de la acción del poder del Estado, o la someten a ciertas condiciones. Dichos límites se fundamentan por lo general en el Derecho Natural y, por consiguiente, mantienen siempre y en todo caso su vigencia, con independencia de la forma de Estado. El primero de ellos es el bien común, que debe guiar toda la actividad estatal y, de forma muy particular, la legislativa. Si los absolutismos de cualquier signo reconocen en la voluntad del soberano la esencia de la norma jurídica, con independencia de su contenido concreto, para Vitoria y Suárez la ordenación al bien común determina no sólo la validez del Derecho positivo, sino también la legitimidad del poder establecido. El segundo límite externo lo constituye la religión. Si el Estado es la sociedad que tiene como fin el bien temporal, la Iglesia ha sido creada de forma directa e inmediata por Dios para procurar la salvación de las almas, y cuenta con el poder necesario –también coercitivo– para ello. Ello excluye completamente de la esfera propia del Estado cualquier cuestión de carácter espiritual. Aun siendo sociedades autónomas, con su propia organización jerárquica cerrada, la dignidad superior del orden espiritual sobre el temporal implica que el Estado esté subordinado a la Iglesia en aquellas materias que puedan incidir de algún modo en la felicidad sobrenatural de los hombres. Por ello,

Vitoria y Suárez atribuyen a la Iglesia una potestad indirecta en el orden temporal. Esta posición contrasta con la de los curialistas medievales, que reivindican para el Papa todo el poder, tanto espiritual como temporal, y también con otras desarrolladas en épocas posteriores. Primero, con la del absolutismo, representada especialmente por Hobbes, que atribuye al Estado plenos poderes en el ámbito espiritual. Segundo, con la liberal, que propugna la neutralidad del Estado en cuestiones espirituales, reconoce el derecho individual a la libertad religiosa y permite la formación de asociaciones confesionales dotadas de una cierta autonomía, pero carentes de fuerza coercitiva alguna, y sujetas en mayor o menor medida a regulación estatal. El evidente contraste con esta última perspectiva, hoy imperante, no impide constatar, sin embargo, la lógica constitucionalista del pensamiento de Vitoria y Suárez, que reconoce la autonomía del Estado frente a la Iglesia (y viceversa) y, lejos de atribuir a ésta una plena discrecionalidad para intervenir en el orden temporal, condiciona las intervenciones de esta naturaleza a una amenaza real al bien eterno de las almas. El tercer límite lo constituyen los derechos fundamentales que, aunque no figuran bajo esta denominación en la obra de nuestros autores, sí cabe identificarlos en ella, siquiera en estado embrionario. Ambos pensadores ofrecen una defensa clara del derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad, y ello con independencia de la confesión religiosa. La protección de la propiedad es una cuestión de interés particular para la Escuela de Salamanca, cuyos integrantes consideran que cualquier expropiación sólo puede fundarse en el bien común. En la misma línea, afirman que la imposición de nuevos tributos y el incremento de otros ya existentes deben ajustarse a los principios de necesidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad. Ahora bien, ni Vitoria ni Suárez conciben el derecho subjetivo como un haz de facultades orientado a dotar al individuo de autonomía en una materia concreta para que persiga los fines que juzgue convenientes, sino más bien como el poder o poderes que le permiten hacer efectivo lo que le corresponde por justicia, de acuerdo con los fines determinados objetivamente por el Derecho Natural. Así, no están protegidas por el ordenamiento jurídico aquellas conductas que se desvíen del fin al que se ordena un determinado derecho subjetivo a luz del Derecho Natural, incluso si no lesionan los derechos de otro.

En tercer lugar, mi investigación aborda los límites internos al poder del Estado, es decir, aquellos que circunscriben las facultades de los distintos órganos del Estado con el fin de evitar que uno de ellos acabe concentrando un poder excesivo susceptible de degenerar en tiranía. Suárez y Vitoria aceptan e incluso se muestran favorables a fórmulas mixtas

en las que no sea un monarca quien concentre en su persona todo el poder político, pero no las consideran una exigencia del Derecho Natural. En su opinión, el poder político tiene el mismo alcance con independencia de la forma de Estado y, por lo tanto, su prioridad es acotar materialmente sus facultades en todo caso. No obstante, sí contemplan como indispensables ciertos límites a la actividad legislativa del Estado y, en particular, exigen que las leyes cumplan determinados requisitos formales. Y, en contraposición nítida y deliberada con los autores absolutistas, Vitoria y Suárez afirman que el titular del poder político está sometido a Derecho, no tan sólo al natural, sino también al positivo. En cualquier caso, el desinterés mostrado por ambos autores hacia los pesos y contrapesos institucionales no debe interpretarse como una concesión a las tesis absolutistas, sino más bien como una consecuencia de la importancia que otorgan a los límites materiales al poder del Estado, que los lleva a no prestar la misma atención a los formales.

Finalmente, se analiza la respuesta planteada por Vitoria y Suárez a las crisis constitucionales. Como ya se ha señalado, ambos sostienen que existe un pacto vinculante entre pueblo y el titular del poder político en virtud del cual éste se compromete a ejercerlo en pro del bien común y con arreglo al Derecho Natural y a los términos del *pactum subiectionis*. ¿Qué ocurre entonces en caso de quebrantamiento de estas condiciones? Los autores de la Escuela de Salamanca no contemplan la existencia de ningún tipo de órgano estatal de carácter jurisdiccional que pueda declarar la nulidad de actos o normas emanados de la autoridad establecida y contrarios a Derecho, lo que impide enderezar este tipo de abusos dentro del marco institucional ordinario. Más allá de eventuales intentos de ofrecer consejo o de manifestar disconformidad por parte de los súbditos, ante una deriva arbitraria sólo caben tres reacciones, todas ellas excepcionales. En primer lugar, la resistencia pasiva frente a normas y actos injustos, que son nulos. En segundo lugar, apelar al Papa, que puede dejar sin efecto una ley o una sentencia injusta. En tercer lugar, y sólo cuando la ruptura del orden constitucional es de una gravedad extrema, cabe la posibilidad de destituir al titular del poder, ya sea por parte del Papa o del conjunto de miembros de la comunidad política, representado tal vez por un consejo de notables reunido con este fin. Así, en materia de crisis constitucionales, Vitoria y Suárez se acercan a los postulados de figuras protoliberales como Locke (que posiblemente se inspiró parcialmente en el jesuita), en contraposición a autores absolutistas como Hobbes o Filmer, que consideran que la persona del Príncipe es intangible y que en ningún caso puede ser enmendado o destituido por poder humano alguno.