



CEU

*Universidad
San Pablo*

Facultad de Derecho

Poder, imposición y derecho. De san Raimundo de Peñafort a nuestros días

Elio A. Gallego García

Director de CEU-CEFAS y del Colegio Mayor Universitario San Pablo

Festividad de san Raimundo de Peñafort
20 de febrero de 2024



CEU | *Ediciones*

Poder, imposición y derecho. De san Raimundo de Peñafort a nuestros días

Elio A. Gallego García
Director de CEU-CEFAS y
del Colegio Mayor Universitario San Pablo

Festividad de san Raimundo de Peñafort
20 de febrero de 2024

**Facultad de Derecho
Universidad CEU San Pablo**

Poder, imposición y derecho. De san Raimundo de Peñafort a nuestros días

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Elio A. Gallego García, 2024

© de la edición, Fundación Universitaria San Pablo CEU, 2024

CEU *Ediciones*

Julián Romea 18, 28003 Madrid

www.ceuediciones.es

Maquetación: Andrea Nieto Alonso (CEU *Ediciones*)

Depósito legal: M-4874-2024

Estoy convencido de que se necesita una mirada externa a uno mismo para terminar de conocerse. Y eso vale tanto para las personas como para los pueblos. Hasta que no se ve por contraste cómo se vive en otros sitios con culturas diferentes no se termina de tomar conciencia de la propia identidad. Y lo mismo cabría decir del pasado. Es decir, que no se termina de saber qué y cómo somos y vivimos sin el contraste con otras épocas. Porque el pasado es la profundidad del presente. Lo que significa que sin tomar en consideración el pasado estamos condenados a movernos en la superficialidad de las cosas. Y, ciertamente, siempre que tratamos del poder y el derecho sin referencias a sus raíces históricas en nuestra cultura, lo siento, pero estoy convencido que lo hacemos con cierta insustancialidad, con una tendencia a pensar que las cosas en nuestra época son las únicas posibles y racionales, que son así porque responde al modo más lógico y normal de cómo tienen que ser las cosas y como si no pudieran ser de otra manera. O, peor, pensando que nuestra época es la época de las luces, de la razón, y que toda época pasada no es más que la acumulación de sombras y prejuicios, una época oscura de la que mejor es prescindir, o si acaso recuperar para hacer una lista sin fin de agravios que deben ser rectificadas en el presente.

Por mi parte, anuncio que mi posición no va a ser ésta. Lo siento, pero carezco de la mentalidad progresista tan de moda hoy que consiste en condenar el pasado como si todo él fuera un momento oscuro por definición. Y en especial ese pasado al que peyorativamente se ha convenido en denominar «Edad Media». Porque si fue oscuro hay que decir que, paradójicamente, de esa oscuridad nació una luz: «Europa despierta –escribe Hilaire Belloc–. Toda la arquitectura se transforma y surge un estilo totalmente nuevo: el gótico. Aparece entre las instituciones de la cristiandad la concepción de los parlamentos representativos, de origen monástico, transportada con éxito al orden civil»¹. A estas esclarecedoras palabras de Hilaire Belloc sólo le cambiaríamos una cosa: Europa no «despierta», en nuestra opinión Europa *nace*. Los llamados Siglos Oscuros fueron exactamente eso, los siglos de gestación de una nueva cultura, de una nueva

¹ *Europa y la fe*, Ciudadela, Madrid, 2008, p. 184.

civilización. Y como toda gestación, ésta transcurre necesariamente en penumbra, en una penumbra que sólo es rota por un alumbramiento. Y eso fue, exactamente, lo que sucedió en los siglos XI y XII. La coincidencia en el tiempo apuntada por Belloc entre el nacimiento de los parlamentos y el del arte gótico no es, sin embargo, casual; y no lo es porque el parlamento fue, de hecho, un invento *gótico*. Es por ello que la explicación de cómo y por qué nacieron los parlamentos en la Edad Media es tan fácil o difícil de explicar como el hecho de por qué nació el arte de ese mismo nombre en arquitectura. Y lo mismo cabría decir de las Universidades, o del contrapunto y la polifonía en música, o del uso del óleo sobre lienzo blanco y la perspectiva, o de la letra de cambio y el pagaré en comercio, y con ellos la banca moderna, o la erección de hospitales y hospicios, desconocidos por completo para el mundo antiguo, o de la constitución de los gremios y de las grandes ferias y mercados concurrentes con el poderoso resurgimiento de la vida urbana. Lo único que cabe decir es que entre los siglos del XI al XIV aconteció una auténtica eclosión de creatividad. Y el ámbito político no fue una excepción a esta eclosión general. Asistimos, en realidad, al nacimiento de una nueva civilización, de una civilización que no es ni griega ni romana, aunque se nutra de una y otra, de una civilización distinta, y que no es otra que la civilización europea. ¿De dónde procedió esta íntima unidad dentro de la más extrema diversidad de climas y costumbres que mostraron los pueblos de Europa? Burke se limita a hacer esta constatación: «La entera política y economía de los países en Europa deriva de las mismas fuentes. Proceden de las antiguas costumbres góticas o germánicas; de las antiguas instituciones feudales que deben ser consideradas como una prolongación (*emanation*) de esas mismas costumbres; unas costumbres que han sido completamente ordenadas y procesadas por el Derecho romano». Goticismo más tradición greco-latina igual a Europa, podríamos decir simplificando. Y, con todo, faltaría el factor esencial. Faltaría el elemento superior y configurador de esos elementos heterogéneos. Porque todo *contenido* requiere de un *continente*. Y este continente fue el Cristianismo². Dicho esto, consideremos ahora brevemente las tres fuentes señaladas por Burke, comenzando por la fuente germánica.

En respuesta implícita a la conocida afirmación de Montesquieu sobre el nacimiento de la libertad en los bosques de Germania, Guizot hace esta acertada matización: «Los pueblos de Germania, al establecerse en suelo romano, trajeron consigo la libertad, pero no trajeron ninguna de las instituciones que regulan su uso y garantizan su permanencia. Los individuos eran libres, pero no estaba constituida una sociedad libre»³. Faltaba, pues, articular la representación de señores, eclesiásticos y hombres libres (de servidumbre), los tres grupos sociales que constituirán la *nación política* de los Reinos altomedievales, para que existiera la libertad política. Y esto fue obra del genio

² Tomo esta idea directamente de J. Donoso Cortés.

³ *Historia de los orígenes del gobierno representativo en Europa*, KRK Ediciones, Oviedo, 2009, p. 65.

gótico. «La idea de los representantes... nos viene del gobierno feudal», dirá Rousseau con acierto y con un profundo desprecio al mismo tiempo⁴.

Y junto al Derecho feudal, el Derecho romano. Pero un Derecho romano reinterpretado según las categorías propias de estos siglos y que va a ir configurando una sociedad nueva por completo. Apuntemos a este respecto la importancia decisiva que supuso el nacimiento de un cuerpo de juristas profesionales por esta época. Porque fueron ellos los que elaboraron un Derecho *nuevo*, «romano» y «feudal» a la vez, capaz de dar respuestas a las necesidades de la época, entre las que se encontraba la necesidad de articular un modelo político-jurídico acorde con la multitud heterogénea de instituciones, usos y costumbres procedentes del periclitado mundo clásico grecolatino y de los emergentes pueblos germánicos. Ejemplo típico de esta labor trascendental fue la nueva interpretación que los canonistas dieron de la cláusula tomada del *Digesto* (50, 27, 169) y que en su origen se hallaba circunscrita a un caso de tutela, y que dice así: *Quod omnes tangit ab omnibus approbari debet*. Recogida en sucesivos Decretales de los papas Inocencio III, Gregorio IX y Bonifacio VIII, fue adoptada más tarde por Bernardo de Claraval para la orden del Císter. En poco tiempo se convirtió en un principio canónico de validez universal, terminando por extenderse al ámbito secular. Lo que explica por qué Belloc señalase el origen monástico de los parlamentos. Pensemos en este otro texto de Pomponio extraído igualmente del *Digesto* donde se afirma que el Senado actúa como representación del pueblo debido a la dificultad de reunir a la multitud: «*deinde quia difficile plebs convenire coepit, populus certe multo difficilius in tanta turba hominum, necessitas ipsa curam reipublicae ad senatum deduxit*»⁵. Su transcendencia fue máxima y contribuyó de un modo decisivo a la idea de representación de las ciudades medievales⁶. Y junto a estos principios romano-canónicos, otros de distinta procedencia que señalan la importancia y necesidad de los «muchos» para el *consejo* sobre las grandes cuestiones. Como el formulado por santo Tomás de Aquino: *Consilia multorum requiruntur in magnis et dubiis*⁷; procedente del libro III de la *Ética* de Aristóteles. O este extraído de la Biblia: *Salus ubi multa consilia*⁸.

Principios todos ellos fundamentales y sin los cuales no se puede explicar el origen y naturaleza de los parlamentos medievales. Y, sin embargo, aun considerando todos ellos resultan todavía insuficientes para poder explicar qué es y cómo nace un

⁴ Y añade: «de ese inicuo y absurdo gobierno en el que la especie humana es degradada y en el que el nombre de hombre es deshonrado». *El Contrato social*, III, c. 15 (seguimos la versión española de RBA, Barcelona, 2004, p. 124).

⁵ *Digesto* 1, 2, 9.

⁶ Cfr. E. Kantorowicz, *Los dos cuerpos del rey. Un estudio de teología política medieval*, Alianza Universidad, Madrid, 1985, pp. 340 y 351.

⁷ *Suma de Teología* II-II, c. 189, art. 10, r.

⁸ *Proverbios* 11, 14.

parlamento. ¿Por qué? Porque para estar en condiciones de explicar el origen de los parlamentos medievales se requiere también de toda la teorización que la jurisprudencia de aquellos siglos realizó en torno a la idea de *corporación*; porque, ante todo, el Parlamento es una corporación, un *Cuerpo* que posee un estatuto propio. El parlamento no es un mero agregado o colección de individuos, por muy representantes que estos sean⁹. «El Parlamento del rey, de los Lores y los Comunes –dice el Justicia mayor Fineux en 1522, recogiendo una idea eminentemente medieval– es una corporación»¹⁰. Y define qué debe entenderse por tal: Una corporación, dice, es «un agregado de cabeza y cuerpo, y no una cabeza por sí sola ni un cuerpo solo»¹¹. Sólo desde esta teorización de las corporaciones es que la no prevista y poco teorizada reunión de barones, eclesiásticos y representantes de los hombres libres de condados, villas y ciudades pudo tomar cuerpo y convertirse en una institución estable. En palabras de Gierke: «También proviene del Derecho de corporaciones, sobre todo, la forma jurídica precisa de la idea, desconocida para la Antigüedad, pero habitual desde hacía mucho tiempo en la Edad Media, del ejercicio de los derechos del pueblo por una asamblea representativa». Y es «precisamente en este contexto donde se encuentra el primer desarrollo de la tesis de que todo grupo representante de una *universitas* debe ser tratado como la *universitas* misma, porque el sustituto –se decía– adopta siempre la naturaleza jurídica del sujeto al que sustituye»¹². Con razón el siglo XII fue llamado por Maitland el siglo jurídico.

Todos estos elementos son, pues, esenciales para comprender la institución parlamentaria y, con todo, no hemos llegado todavía a lo fundamental. Porque lo fundamental es la idea de derecho misma que se tenía en la Edad Media. Para la mentalidad medieval, el Derecho y los derechos en plural de todos y cada uno de los súbditos, desde el más imponente y extenso poder territorial hasta el más insignificante censo sobre una gallina, son *res sacra*. La Edad Media, escribe Kern, «no conoce un Derecho estatal que pueda modificar los derechos de los particulares o que los pueda destruir. La sujeción al Derecho, impuesta al autocrático príncipe medieval, al regente o al administrador, es, de acuerdo con el pensamiento del momento, aún mayor que la que en la época moderna (...). Gracias a esa preservación del Derecho en su sentido más amplio y más conservador, recibe el gobernante asimismo la garantía de su propio poder: pues el Derecho sagradamente conservado de todos los miembros del pueblo, incluso el que corresponde sobre aquel terruño al último de los siervos, opera como

⁹ *Curia parlamenti suis propriis legibus subsistit*. («La corte del parlamento se gobierna por sus propias leyes», sentencia Coke en 4 *Inst.*, 50).

¹⁰ Kantorowicz, E., *Los dos cuerpos del rey*, op. cit., p. 219.

¹¹ *Ibid.*, p. 342. Y en palabras de Santo Tomás: *Corpus... aliqua multitudo ordinate* (*Suma Teológica* III, c. 7, ad. 1).

¹² *Teorías políticas de la Edad Media*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 198 y 202.

la garantía de su propio derecho a la corona»¹³. Lo que implica que si el rey quiere algo que es de otro, aun del más humilde de sus súbditos, no puede tomarlo sin su consentimiento. Y si el fisco sustrae algo sin aprobarlo el propietario, en persona o por representación, se estará ante una *con-fiscación* injusta. Así de sencillo. Como mantiene el P. Ribadeneyra S. J. con lógica inapelable: «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 necesidades de los Reyes, y buscar nuevas formas para servirles, ni lo que les diese en ellas, se llamaría servicio, subsidio o donativo, y con otros nombres que muestran que lo que se hace es *servicio voluntario y no obligatorio*»¹⁴. Pero si se juntaron Cortes fue, precisamente, porque los súbditos no tenían un mero uso y posesión sobre sus cosas, sino un auténtico dominio y propiedad sobre las mismas.

Así, pues, lo principal es entender que, en palabras de Kern, el Derecho es «el soberano y no el poder público»¹⁵, justamente porque «es anterior al poder público y se sitúa por encima de él»¹⁶. Sin comprender esta supeditación del poder político al Derecho no cabe comprender tampoco que los «derechos sobre la propiedad son un componente absolutamente sagrado de todo el asimismo absolutamente sagrado orden jurídico»¹⁷. Pero asumido esto, es lógico que el gobernante no pueda «imponer ningún tributo; pues los impuestos son, según la concepción medieval, una confiscación del patrimonio», de modo que un gobernante «sólo puede llevar a cabo esta injerencia en la propiedad privada con el acuerdo voluntario de todos los afectados (o, al menos, de sus representantes)». Y esta es la razón por la cual, prosigue Kern, «el impuesto medieval es, en realidad, una “petición” (*Bede*, en antiguo alemán)»¹⁸. En definitiva, la distinción entre gobierno y representación y cuál es, al mismo tiempo, la inextricable relación existente entre ellos sólo se aclara a la luz de una recta comprensión del Derecho. Si la representación se convierte en poder, ¿quién representará al pueblo frente al poder? La libertad política requiere de la distinción de representación y poder. Y requiere, sobre todo, de la distinción de quien tiene la ejecución del gasto público respecto de quienes deben otorgarlo. «El de otorgar subsidios a la Corona de que está en posesión el pueblo inglés –observaba de Lolme–, es la salvaguardia de todas las

¹³ *Derecho y Constitución en la Edad Media*, Kyrios, Valencia, 2013, p. 139.

¹⁴ *Tratado de la religión y virtudes que debe tener el Príncipe Cristiano para gobernar y conservar sus Estados. Contra lo que Nicholas Machiavelo y los Políticos de este tiempo enseñan*, II, 9. Por la edición de 1788 en Books Google.es. El subrayado es nuestro.

¹⁵ *Ibid.*, p. 94.

¹⁶ *Ibid.*, p. 142.

¹⁷ *Ibid.*, p. 144.

¹⁸ *Ibid.*, p. 143.

demás libertades religiosas y civiles»¹⁹. La cosa no admite dudas, pues ¿qué libertad real tendría nadie si su patrimonio estuviese sometido a la voluntad arbitraria del gobernante? Como con toda naturalidad recuerda de Lolme: «Uno de los principales efectos del derecho de propiedad es que el rey no puede quitar a sus vasallos nada de lo que poseen: tiene que esperar a que ellos mismos se lo concedan». Se trata de un respeto de la propiedad que, a su juicio, es «el baluarte que defiende todos los demás» y «produce también el efecto inmediato de precaver una de las principales causas de opresión»²⁰.

La representación, observa d'Ors, «supone una identidad de lo distinto, un *aliud pro alio*, pero siempre en relación con un tercer término: un destinatario de la representación, espectador de la presencia del representante. En este sentido, el algo representante es siempre un intermediario»²¹. Referido al concreto ámbito jurídico, señala, se trata de un *homo pro persona*, porque sólo puede ser representante quien pueda «personarse» en Derecho. El hombre, en el ámbito de la representación, se persona para actuar en nombre de otro frente a un tercero. Se trata de recordar la necesaria existencia de la persona frente a la que el representante ha de actuar en nombre de otro y, por tanto, del carácter trimembre que acompaña siempre a la acción de representar. El objetivo es «evitar la confusión muy corriente de pensar que quien gobierna a una comunidad lo hace como representante de la misma». Gobierno y representación se mueven en planos diferentes, hasta el punto de que la idea de representación «es inservible para justificar el hecho del gobierno». E insiste d'Ors, «no se gobierna en virtud de una representación»²². La idea de que el mandado manda mandar al gobernante le parece sencillamente absurda. Si la cabeza manda sobre el cuerpo no es porque represente al cuerpo, sino porque está en la naturaleza de la cabeza mandar al cuerpo. Si acaso lo que puede afirmarse es lo contrario, que la cabeza representa al cuerpo en cuanto lo gobierna, no que lo gobierna en virtud de que lo representa. Llegados aquí, surge la pregunta, ¿de dónde proceden todos estos errores tan crasos a la hora de concebir la categoría de representación? d'Ors lo tiene claro. Todos estos errores proceden de separar la representación política de su origen jurídico civil. Y en clara alusión a su amigo y admirado Schmitt observa: «Como siempre, las nociones de derecho público se aclaran mejor partiendo de su origen en el derecho privado,

¹⁹ *Ibid.*, p. 469. De esta misma opinión es Sir James Mackintosh, para quien la Carta Magna al establecer el derecho de no sufrir impuestos sin consentimiento constituyó el «escudo de la libertad». En cambio, Walter Bagehot opina que este derecho es más «un resultado y una floración de la libertad y no su sustrato o su causa» (*The English Constitution*, Dolphin Books, NY, S/F, p. 300).

²⁰ *Ibid.*, p. 157.

²¹ «El problema de la representación política», en *Ensayos de Teoría política*, EUNSA, Pamplona, 1979, p. 223.

²² *Ibid.*, p. 237.

y un derecho público que pretenda liberarse de esa vinculación difícilmente podrá seguir siendo derecho y no convertirse en una organización de hecho, es decir, en un establecimiento de pura voluntad»²³.

En suma, los principios sobre los que asentaba la libertad política en la época de san Raimundo de Peñafort gracias a la mediación de los parlamentos eran claros: Primero, nadie puede tomar de otro nada que sea suyo, ni siquiera el rey, sin su consentimiento o el de su representante. Segundo, el representante no se identifica en ningún caso con el poder, sino que ejerce su representación precisamente *frente* al poder de cara a parlamentar cuánto y cómo ha de ser su contribución. Pues bien, este modelo se va a ver profundamente alterado con la Modernidad cuando Hobbes introduce la idea de que el que gobierna lo hace en nombre de la sociedad, y en su representación, con el resultado de que cuanto manda el gobernante lo hace en representación de la comunidad y con su aprobación. La consecuencia lógica de este planteamiento es que cuando el gobernante toma para sí cualquier bien o derecho de los ciudadanos lo está haciendo en representación de ese mismo ciudadano y, por tanto, con su consentimiento. No resulta casual tampoco que fuese Hobbes el que culminara el moderno concepto de soberanía anteriormente esbozado por Bodino, consagrando de este modo la subordinación del Derecho al Estado y no al revés como correspondía al modelo medieval²⁴. Estas ideas de soberanía y representación pasaron, desgraciadamente, a la Revolución francesa de la mano del Abate Sieyès. El único cambio fue que esta confusión de representación y poder debía recaer en una Asamblea electiva y que, de esta Asamblea saldría elegido el Poder ejecutivo. Pero con esta apariencia de democracia, la confusión de representación y poder se convirtió en un mal incurable.

Al menos en los antiguos parlamentos liberales del siglo XIX todavía se conservaba al menos un espacio para el debate y la discusión en aras a convencer al contrario, pero desde la pasada centuria, los parlamentos se ha convertido en sedes donde se reflejan meros algoritmos que no son sino el trasunto mecanizado del sufragio universal. Bloques parlamentarios férreamente disciplinados actúan no sobre criterios de persuasión y racionalidad sino a través de consignas partidistas. Ahora, el objetivo si no único sí predominante, consiste en componer mayorías numéricas en función de un interés conveniente a los diversos partidos en liza, al margen de toda persuasión razonada acerca de lo más verdadero y justo en sí mismo²⁵. Así, el viejo liberalismo

²³ *Ibid.*, p. 240.

²⁴ Cfr. Gallego García, Elio A., *Autoridad y Razón. Hobbes y la quiebra de la tradición occidental*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, p. 137 y ss.

²⁵ Los partidos, observa Carl Schmitt, «ya no se enfrentan entre ellos como opiniones que discuten, sino como poderosos grupos de poder social o económico, calculando los mutuos intereses y sus posibilidades de alcanzar el poder y llevando a cabo desde una base fáctica compromisos y coaliciones» (*Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 9).

decimonónico dio paso, en gran medida inadvertidamente para el gran público, a otra forma política bien distinta de la liberal, dio paso a una *social-partitocracia*.

«El Parlamento francés, como el de Inglaterra, es hoy todopoderoso», afirmaba con rotundidad Carre de Malberg tras la Primera Guerra Mundial²⁶. Y, sin embargo, como supo constatar Bertrand de Jouvenel, «la victoria del Parlamento sobre el jefe del Estado, que fue total en Europa, lo condujo a su propia decadencia»²⁷. Sucedió, en efecto, que esta primacía de los parlamentos provocó un periodo de inestabilidad en los Gobiernos europeos que les hizo incapaces de frenar las crisis políticas y económicas acontecidas durante el periodo de entreguerras, y que tanto hubieron de favorecer el ascenso de los totalitarismos y el desencadenamiento consiguiente de la Segunda Guerra Mundial. Terminada ésta, y aprendida la lección con la dura experiencia vivida, los hombres fuertes de los diversos países europeos optaron por modelos constitucionales en los que se buscó reforzar el Poder del Ejecutivo. El resultado, deseado o no, fue convertir a los parlamentos europeos en una proyección del Ejecutivo, en «la cola de un cometa cuya cabeza es el Gabinete», por utilizar la afortunada imagen empleada por Jouvenel²⁸. Formalmente, el sistema político dominante en Europa seguía siendo el parlamentario, al nacer el Ejecutivo del parlamento, del que teóricamente depende. Pero, de hecho, las elecciones legislativas se han ido convirtiendo, por la vía de los hechos, en elecciones al Gobierno, más concretamente a su Presidencia, desnaturalizándose por completo su carácter legislativo y representativo. Finalmente, la elección de representantes al parlamento ha quedado reducida a un reflejo —«pálido y pasivo»— de la verdadera representación, que es asumida ahora por el candidato a liderar el Gobierno. En esta dinámica polarizadora de la representación en manos del Candidato llamado a ocupar el Ejecutivo, fue percibiéndose cada vez con más claridad que la victoria del Partido descansaba, en un grado considerable, en «la popularidad personal del hombre colocado a su cabeza, hombre cuya imagen, por hablar como los “publicitarios”, desempeña el papel de remolcador». El pueblo, ahora, vota a los poco o nada conocidos candidatos al parlamento de su circunscripción con el único propósito de que estos elijan a un Presidente de Gobierno ya predeterminado. Pero con ello el parlamento se ha acercado peligrosamente a una Cámara cuya función más decisiva es votar un Presidente de Gobierno, asimilándose cada vez más al Colegio de electores designados por el voto popular en las elecciones presidenciales de Estados Unidos, cuyo objeto único es proceder al nombramiento del Presidente²⁹. Pero no es sólo esto. Con la actual profusión legislativa de los Gobiernos, los parlamentos,

²⁶ *Teoría General del Estado*, FCE, Méjico, 1948, p. 861.

²⁷ Jouvenel, B. de, *El Principado*, Ediciones del Centro, Madrid, 1974, p. 71.

²⁸ *Ibid.*, p. 167.

²⁹ *Ibid.*, p. 76.

incapaces de examinar con tiempo y seriamente todos y cada uno de los proyectos de ley procedentes del Ejecutivo, y carentes del inmenso cuerpo técnico de la Administración puesto a su servicio, se han ido convirtiendo cada vez más en una simple Cámara de ratificación de la siempre creciente iniciativa gubernamental. Pero como observa Bertrand de Jouvenel: «Si el Parlamento mejor es el que vota sin vacilación los créditos y las leyes que solicita el jefe del ejecutivo, el Parlamento no tiene razón de ser»³⁰. En parecidos términos se ha expresado Dalmacio Negro. A su juicio: «Los parlamentos, teóricamente soberanos, dependen del ejecutivo (sobre todo en el Estado de Partidos) y la representación es nula dado que se prohíbe el mandato imperativo, con lo que se sustrae a los representados la libertad de vigilar y controlar directa y particularmente a sus representantes»³¹. Y así es. El parlamento actual se ha convertido a lo más en una Cámara representativa, pero «representativa» en el sentido de representar al Poder y la mayoría del Gobierno de turno, no al pueblo. Y «representativa» también en cuanto que el parlamento ha quedado reducido al lugar donde los partidos *representan* unos debates ante la opinión pública que no pasa de ser una pantomima. Debates cuyo resultado está decidido de antemano y donde al margen del gran público los políticos han realizado ya sus negociaciones oportunas en función de sus intereses de Partido. Negociaciones, por otro lado, que bien han podido realizarse, como de hecho suele suceder, en cualquier sitio distinto a la sede parlamentaria³². Pero un parlamento así, dice sin ambigüedades Jouvenel, «no representa»³³. Y no lo hace porque, a su juicio, la circunscripción ha quedado vacía de contenido.

³⁰ *Ibid.*, p. 81.

³¹ Negro Pavón, D., *La ley de hierro de la oligarquía*, Ediciones Encuentro, Madrid, 2015, p. 95.

³² En opinión de Schmitt, «lo que es aún peor o incluso demoledor», es que «en algunos Estados, el parlamentarismo ya ha llegado hasta el punto de que todos los asuntos públicos se han convertido en objeto de botines y compromisos entre los partidos y sus seguidores, y la política, lejos de ser el cometido de una élite, ha llegado a ser el negocio, por lo general despreciado, de una, por lo general despreciada, clase» (*Sobre el parlamentarismo*, ob. cit., p. 7). Negociaciones realizadas fuera del parlamento que hace de la asistencia de los diputados a las sesiones algo inútil y carente de sentido. Ilustrativo de esto que estamos diciendo fue el escándalo con que la prensa recogió hace unos años en España la masiva inasistencia de diputados a los últimos debates sobre los Presupuestos Generales del Estado en su sesión plenaria. No hace falta decir que su debate y aprobación debería constituir el momento más importante del año. Pues bien, apenas si llegaba a veinte el número de diputados presentes en el hemiciclo de un total de trescientos cincuenta. Sin duda, una razón poderosa que explicaba tan baja participación estaba en que los plenos se realizan trasladado a la mañana, más concretamente a las diez. La prensa acusó sin ambages y con fuerte dosis de escándalo, bastante hipócrita, por cierto, de vagos a los diputados. La acusación era fácil, pero equivocada. No es cierto que un diputado medio español sea más vago o perezoso que la media del trabajador común en España. No está ahí la razón. La razón está en lo absurdo de tener que ir a unas sesiones parlamentarias que carecen del más mínimo interés para un diputado común, sesiones que se realizan sobre cuestiones para las que no va a tener la más mínima oportunidad de intervenir y de poder decir algo, y en las que, por tanto, no ha tenido tampoco el menor interés en estudiar o pensar sobre ellas, resultándoles tan extrañas como a un ciudadano común que no posea la condición de parlamentario. La pereza de tener que ir al Parlamento simplemente a escuchar del modo más pasivo las peroratas de los portavoces de turno, y donde sólo se le requiere de un modo efectivo para el momento de las votaciones, resulta perfectamente comprensible.

³³ *El Principado*, ob. cit., p. 74.

Quizá una anécdota contada personalmente a quien esto escribe por uno de sus protagonistas ilustre perfectamente lo que aquí se está queriendo decir. Estando sentado en su escaño en el parlamento junto a otro compañero de partido, también veterano de la política, viendo entrar en aquel momento al que era el Jefe del partido, éste le comentó con toda malicia, pero también con todo realismo: «¡Mira, ahí viene nuestro electorado!». Desde el momento en que el Jefe del partido es quien elabora las listas y exige una férrea disciplina de voto, el nexo que le une a la circunscripción se reduce a nada o casi nada. El candidato electo se convierte en mero intermediario de quien ha decidido votar al partido en función del que oficiosamente es candidato a la Presidencia del Gobierno. De ahí que su representatividad esté más en función del partido que le ha puesto y por el que se presenta, y del líder que los encabeza, nombra y dirige, que por los votos que haya podido recibir de sus electores. Sencillamente no se debe a ellos, se debe al partido, o mejor, al Jefe.

El parlamento se ha convertido en mera instancia procedimental, en simple mecanismo de ratificación de leyes dictadas desde el Gobierno según criterios de puras mayorías numéricas. Se inserta de este modo como una pieza más en el engranaje de un Estado configurado como una gigantesca empresa de servicios –el «Estado máquina» en expresión de Humboldt³⁴–, donde rigen con poder despótico la organización y la burocracia. Es lógico que, después de todo lo dicho, a Montesquieu se le declare «muerto y enterrado», y su separación de poderes con él. Y si bien esto ya había sucedido con el parlamentarismo democrático, lo nuevo y decisivo ahora es que el Poder político ha conseguido su más preciado y secular sueño, la libertad absoluta impositiva. Lo que se ha enterrado ahora es algo más que a Montesquieu, con ser eso mucho. Lo que se ha enterrado ahora es la realidad misma de la representación, y con ella la del viejo principio, tan indisolublemente unido a nuestra tradición política de la libertad, según el cual no puede haber impuesto sin representación *-no taxation without representation*. Cuando el Gobierno se siente con poder suficiente para decirle a la sociedad, con palabras de Marx: «Haced lo que queráis. Pagad lo que debéis»³⁵, sin más límite que su propia conveniencia, se puede tener por cierto que la tiranía ha sustituido a la libertad, no importa con qué ropaje democrático se vista. Porque, como observó Burke «con su sabiduría política»³⁶: «La Constitución depende, a fin de cuentas, del sistema tributario, y variará con arreglo a las variaciones que ocurran en el sistema»³⁷. Aquí, y no en otro sitio se encuentra la diferencia radical entre el parlamento tradicional y el moderno surgido de las tesis hobbesianas y

³⁴ Humboldt, W. von, *The Limits of State Action*, Cambridge University Press, 1969, p. 41.

³⁵ Marx, C., *Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2002, p. 136.

³⁶ Negro, D., «Introducción» a Ranke, Leopold von, *Sobre las épocas de la historia moderna*, Editora Nacional, Madrid, 1984, p. 325.

³⁷ Burke, E., *Reflexiones sobre la Revolución francesa*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1979, p. 429.

revolucionarias³⁸. Pues como certeramente señala una vez más Bertrand de Jouvenel: «Es un error común, pero enorme, confundir una asamblea convocada con el fin de conceder subsidios, con un Parlamento moderno, y decir que se trata en uno y otro caso de un consentimiento popular al impuesto. Actualmente, el Parlamento no tiene, en absoluto, el carácter de una asamblea de contribuyentes. Tiene el carácter de un soberano que cobra impuestos a su gusto»³⁹. Y este es el factor decisivo porque, en palabras de Burke, «las grandes batallas por la libertad se produjeron, principalmente, por causa de la cuestión de impuestos»⁴⁰.

En estas condiciones, la existencia de un poder ejecutivo independiente del legislativo, como sucede en el modelo constitucional norteamericano, lejos de ser un peligro para la libertad es su garantía más firme. Porque ella es la que «asegura al pueblo que sus diputados nunca serán más que representantes de él». En este mismo sentido, y con anterioridad a Montesquieu, Bolingbroke había advertido que «ninguna esclavitud puede ser tan efectivamente llevada y ajustada sobre nosotros como una esclavitud parlamentaria»⁴¹.

Esta alternancia confusa en el predominio político entre un poder ejecutivo y el parlamento no debidamente diferenciados, ha encontrado su momento álgido con la total intervención de los gobiernos en la economía propiciada por las dos guerras mundiales. Desde entonces el poder gubernamental fija el nivel de actividad económica, las políticas fiscales y monetarias, dirige la oportunidad de las inversiones y los pagos de transferencia efectúan la redistribución parcial de los ingresos mediante la seguridad social, los subsidios, las recaudaciones compartidas, etc.⁴². Definitivamente, el crecimiento económico se había convertido tras el fin de la Segunda Guerra Mundial «en la religión secular de las sociedades industriales avanzadas»⁴³.

Sin embargo, este intervencionismo de los Estados, que encontró en el keynesianismo a su principal inspirador en el ámbito económico, llevado a un tiempo de paz debía generar por necesidad dos cosas: uno, inflación crónica, que no es sino «otra forma de expropiación» (H. Arendt); y dos, endeudamiento público. En referencia a esto último,

³⁸ Hemos calificado de «tradicional» y no de «medieval» porque el Parlamento inglés mantuvo su verdadera naturaleza representativa hasta principios el siglo XIX.

³⁹ *El Principado*, ob. cit., p. 188.

⁴⁰ Burke, E. *Speech on Conciliation with America*, pronunciado en la Cámara de los Comunes el 22 de marzo de 1775 (en Beloff, M. [Ed.], *The Debate on the American Revolution*, Dobbs Ferry, NY, 1989, p. 206).

⁴¹ Smith, J. R., *The Gothic Bequest. Medieval institutions in British Thought, 1688-1683*, Cambridge University Press, 1987, p. 59.

⁴² *Ibid.*, pp. 213-214.

⁴³ *Ibid.*, p. 225.

Bell ha señalado que la economía occidental, exitosa en un principio, se ha construido «sobre una montaña de deudas»⁴⁴. Pero desde que Bell escribiera esto en 1976, la montaña de deudas no ha dejado de crecer, alcanzando en nuestros días las cotas más altas. El número de países occidentales que tienen una deuda pública igual o superior a su PIB es más que significativo, y en algún caso llegan a duplicarlo (Japón). Eso sin considerar que la deuda pública oficial no incluye el pasivo no financiado consistente en todas las prestaciones asistenciales –hospitales, medicinas, pensiones, etc.– que el Estado tiene contraídas con la población. ¿A cuánto ascienden todos estos recursos comprometidos a futuro por los Estados? Difícil saberlo. En realidad, como señala Ferguson las finanzas públicas carecen de balances generales oficiales que, publicados con regularidad, recojan con detalle todos los aspectos señalados. «El actual sistema es, para decirlo sin rodeos, fraudulento»⁴⁵. Para este historiador lo que está sucediendo es que la generación actual está viviendo a expensas de las futuras, rompiendo de este modo, dice, el *contrato* «entre quienes viven, quienes han muerto y quienes han de nacer» (Burke), que es el vínculo constitutivo de una sociedad⁴⁶.

Desgraciadamente, la adicción y dependencia del crédito y la deuda no se ha quedado circunscrita a la esfera pública, sino que se ha convertido igualmente en la forma de vida habitual entre los particulares. Circunstancia que, a juicio de Bell, ha cambiado el rostro de la sociedad por completo, más allá de lo económico. En su opinión, el estímulo pertinaz «a los consumidores a contraer deudas y a vivir con deudas como forma de vida», mediante el pago en cuotas o con crédito inmediato, ha tenido un efecto de una magnitud extraordinaria en la psicología de las masas, pues ha generado un estilo de vida que ha terminado por acabar con el ya malherido racionalismo ascético característico del burgués del XIX. En su opinión, que el hombre común pudiera comprar cosas a crédito ha constituido el «más poderoso mecanismo que destruyó la ética protestante»⁴⁷. El resultado fue que «el sistema se transformó por la producción y el consumo de masas, por la creación de nuevas necesidades y nuevos medios de satisfacerlos»⁴⁸.

Todo este intervencionismo estatal en la economía sólo ha sido posible mediante una absorción a gran escala de los recursos de los particulares por parte del Fisco, legitimado ahora por la supuesta condición de los gobiernos como «representativos». Pero si ha habido una realidad perjudicada en esta magna desviación de recursos

⁴⁴ *Ibid.*, p. 229.

⁴⁵ Ferguson, N., *La gran degeneración*, Debate, Barcelona, 2013, p. 63.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 58.

⁴⁷ *Las contradicciones culturales del capitalismo*, ob. cit., p. 229.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 33.

de la sociedad civil hacia el Estado, ésta ha sido la familia⁴⁹. Y, si no, repárese en la diferencia entre la imposición a las rentas de trabajo que, no debe olvidarse, por lo general se destinan al sostenimiento de las familias con el impuesto de sociedades. «Se da por supuesto –observó Jouvenel respecto al trato dado a estas corporaciones– que la imposición sólo debe recaer sobre la renta neta, a la que se llega tras la deducción de los gastos operativos y de la amortización del capital. E incluso así, la renta neta es gravada sólo con un tipo proporcional»⁵⁰. Cuando se trata de personas *físicas*, es decir, familias, en cambio, la imposición cae sobre la renta bruta, con muy escasas deducciones. «De este modo, la sociedad con ánimo de lucro tiene una triple ventaja sobre la familia, la cual es gravada con tipos progresivos y a la que no se le permite desgravarse por depreciación de sus activos o deducirse sus gastos operativos pese a que cumple una función en la sociedad no menos importante que la de las empresas»⁵¹. Y añade: «Es incomprensible que a un criador de perros de carreras se le acepten sus gastos, depreciaciones, etc., mientras que a un padre de familia no»⁵². Sería un error, sin embargo, pensar que estamos abogando por un incremento de la presión fiscal a las empresas. Lo que se quiere resaltar es hasta qué punto la familia está castigada fiscalmente en España.

⁴⁹ En efecto, si pensamos en la fiscalidad de las sociedades vemos que el tipo impositivo oscila en estos momentos entre el 25 %, que es el tipo general, y el 10 % previsto para fundaciones y las sociedades no lucrativas declaradas de utilidad pública. En todo caso, se trata de un tipo único que grava exclusivamente el saldo positivo una vez deducidos todos los gastos. Su aportación al conjunto de ingresos del Estado está en torno al 7 %. El IRPF, esto es, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en cambio, llega, de modo progresivo, hasta el 45 % en cuanto supere los 60.000 €. Y lo que es más fundamental, la base imponible es la totalidad de los ingresos con muy escasas deducciones. Se estima en más de un 21 % su contribución a las arcas públicas, sin contar con que, además, casi el 40 % procede de las retenciones a la Seguridad Social, contribución que en un grado muy alto es a costa de los salarios, aunque nominalmente no sea así. Basta, pues, considerar qué pasaría si a la sociedad conyugal en régimen de gananciales se le aplicara el impuesto de sociedades y no, como es el caso, el IRPF ¿Qué pagarían las familias de media deducidos todos los gastos de vivienda, educación, ropa y alimentos propia y de los hijos, al modo que sucede con el impuesto de sociedades? Comparativamente muy poco. Y digo comparativamente porque en realidad contribuiría con mucho si se considera que en todos sus gastos está pagando ya un porcentaje alto de IVA, que representa el 19 % del total de los ingresos del Estado. Eso si no se considera, además, el 7,7 % que el Estado recauda directamente de gravar la propiedad, que es en gran medida familiar. Así, pues, que la familia pagase según el tipo societario sería lo justo. Justo, en primer lugar, porque la familia es radicalmente más «sociedad», más «real» que cualquier otra sociedad, civil o mercantil. Y justo también, porque nada más justificado que la preservación de estos ingresos por trabajo para cubrir dignamente sus necesidades más básicas. De hecho, en justicia, la sociedad familiar no sólo debería tener el tipo fiscal de las sociedades, sino el de las sociedades consideradas de utilidad pública. Porque ¿existe acaso algo de mayor utilidad pública que la familia constituida conforme a Derecho consagrada a la crianza y cuidado de los hijos, verdadero «semillero de la res pública» al decir de Cicerón?

⁵⁰ Jouvenel, B. de, *La ética de la redistribución*, Ediciones Encuentro, Madrid, 2009, p. 110.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 110-111.

⁵² *Ibid.*, p. 112.

Existe, a nuestro juicio, una verdadera guerra contra la propiedad estable y el ahorro⁵³. La idea que se impone es que el ahorro privado debe ser movilizado para ser productivo, lo que el Estado consigue de dos modos. El primero, depreciando el dinero, lo que obliga al propietario a poner su patrimonio en el sistema financiero global para encontrar alguna rentabilidad compensatoria, al tiempo que se faculta a éste para que convierta los depósitos en activos vía préstamo a terceros. El segundo, tomándolo directamente de las manos del propietario a través de los impuestos para ser gastado inmediatamente. De un modo u otro, la propiedad de los particulares es puesta en circulación con independencia de su voluntad. Es algo que se da por hecho. El principio consiste en que toda medida que sirva para el incremento de las opciones de producción y consumo es bienvenida. Entre ellas, como ya se ha dicho, la manipulación del dinero, que se decide discrecionalmente por los gestores de los Bancos Centrales. Y, al contrario, todo aquello que no sea objeto de transacción y carezca de precio deja de ser *eo ipso* considerado *riqueza*. «La equívoca figura del producto nacional –constata Jouvenel– sólo tiene en cuenta los servicios que tienen un precio de comercio, lo cual nos está llevando a la destrucción de cosas que no son comerciables»⁵⁴. Lo que es tanto como afirmar que quedan fuera de la estimación general precisamente aquellas cosas que son más valiosas, como, por ejemplo, los hijos, o la dedicación y esfuerzo de la mujer que se queda en su casa para cuidar personalmente de ellos. De cara a nuestros economistas, y su reflejo en el PIB, este gesto de gratuidad es nulo, carece de valor en términos de riqueza y no aporta nada al no poseer una traducción dineraria, puesto que es una acción no retribuida y, consecuentemente, no favorece el «crecimiento» del conjunto de la nación. Es más, desde esta perspectiva, la mujer que no se incorpora al mercado laboral puede ser considerada como un «lucro cesante». Simplemente tiene hijos, los cuida, quiere y educa. Poca cosa en realidad. En cambio, si sale de casa y trabaja y además contrata a otra persona para que cuide de su hijo, eso es riqueza por partida doble. Dos sueldos más a computar. Esta pérdida progresiva de la dimensión de la gratuidad en las relaciones entre los hombres, por causa de la politización de la economía, es difícil de valorar y de medir, pues lo profundo nunca es evidente ni conmensurable. Pero, precisamente por ello, sus consecuencias son de más largo alcance y, por lo general, irreversibles.

⁵³ «Por decirlo de una vez –escribe W. Röpke–, el actual superestado, con su superpresupuesto, su superfiscalización y su superprograma de Estado providencia, ha desarrollado un gigantesco aparato opuesto al ahorro y por ende al mismo tiempo un aparato de inflación y de presión crecientes. Se ha cerrado así el funesto círculo: la inflación, fomentada por un ahorro insuficiente, perjudica a este ahorro hasta límites gravísimos al arrebatar cada vez más a los ahorradores la confianza en la conservación de la capacidad adquisitivas de sus ahorros» (*Más allá de la oferta y la demanda*, Unión Editorial, Madrid, 1996, p. 239).

⁵⁴ *Ibid.*, p. 104.

Pero conviene ir finalizando. Convertidas las Cortes Generales en un poder del Estado, como declara el artículo 66, 2 de nuestra vigente Constitución, el Estado ha devenido en Estado fiscal. Los ciudadanos, reducidos a la condición de contribuyentes, carecen de representantes frente a la voracidad del Estado y de la clase dirigente que lo administra. Pero con ello, tal y como advirtiera Ortega y Gasset en su célebre obra *La rebelión de las masas*, el Estado se ha convertido en «el mayor peligro que hoy amenaza a la civilización». Palabras fuertes, sin duda, pero no parece que en absoluto descaminadas. En su opinión, «la estatificación de la vida, el intervencionismo del Estado, la absorción de toda espontaneidad social por el Estado». Y añade: «El resultado de esta tendencia será fatal». Lo dice en futuro, todavía no sea cumplido, no al menos del todo, estamos en 1937, pero no duda en cuanto al pronóstico: «el resultado de esta tendencia será fatal». Y se pregunta: «¿Por qué esto es necesariamente así?». A lo que responde: porque con el Estado «la vida se burocratiza». Podríamos ver aquí un eco evidente de las reflexiones de Tocqueville en *La democracia en América*. «La burocratización de la vida –prosigue nuestro autor– produce su mengua absoluta, de la vida, en todos los órdenes. La riqueza disminuye y las mujeres paren poco. Entonces –continúa–, el Estado para subvenir sus propias necesidades fuerza más la burocratización de la existencia humana», va dando vueltas de tuerca, necesita succionar más. «A esto lleva el intervencionismo del Estado. El pueblo, la sociedad, se convierte en carne y pasta que alimentan el mero artefacto y máquina que es el Estado». El Estado posee, en efecto, un dinamismo propio, y es éste: «El esqueleto se come la carne en torno a él. El andamio se hace propietario e inquilino de la casa». ¿Y cuál es el resultado? «El resultado último –escribe Ortega– es una desmoralización radical»⁵⁵. Próximos a cumplirse los cien años de escritas estas palabras, no cabe ni por un momento dudar, me parece, de lo acertado de las predicciones de Ortega. Pero llegados aquí, ¿qué cabe hacer? No tengo una respuesta, pero quizá no deberíamos descartar fácilmente que una luz procedente del pasado pueda iluminar nuestro presente.

⁵⁵ *La rebelión de las masas*, Espasa Calpe, Madrid, 2006, pp. 182-184.

Elio A. Gallego García, Director de CEU–CEFAS y del Colegio Mayor Universitario San Pablo.

Es catedrático de Teoría y Filosofía del Derecho en la Universidad CEU San Pablo. Su labor como estudioso de la filosofía política y del derecho se ha encaminado, fundamentalmente, a realizar una relectura y actualización del pensamiento de la tradición jurídica y política clásica en general. Además de artículos y capítulos de libros en colaboración con otros autores ha escrito un número significativo de monografías y ensayos entre otros *Sabiduría clásica y libertad política* (Ciudadela, 2009); *Common law. El pensamiento jurídico y político de Sir Eduard Coke* (Ediciones Encuentro, 2012); *Razón y autoridad. Hobbes y la quiebra de la tradición occidental* (CEPC, 2016); *Representación y poder. Un intento de clarificación* (Dykinson, 2017); *Estado de disolución. Europa y su destino en el pensamiento de Donoso Cortés* (Sekotia, 2017); *Idea de un rey patriota para la reconstitución de España* (Schedas, 2020); *La forma de la libertad en la tradición política de Occidente* (Dykinson, 2021). Su última obra publicada es *La teología política de John Henry Newman*.