

La desalación de aguas marinas produce numerosos problemas jurídicos, como la utilización de una parte del dominio público marítimo-terrestre con fines apropiativos, las autorizaciones y concesiones para la ocupación del demanio marítimo-terrestre, las licencias y autorizaciones necesarias para la actividad industrial de desalación, la posible producción de electricidad mediante cogeneración junto al agua desalada, la ordenación del territorio y el urbanismo para la instalación de desaladoras, el régimen económico-financiero de la desalación, la construcción y explotación de las desaladoras, tanto públicas como privadas, la naturaleza y el régimen jurídico del agua desalada y los efectos ambientales de la actividad de desalación y del agua desalada y su residuo principal, la salmuera, junto a la producción de emisiones de gases de efecto invernadero.

El Régimen Político o *Politia*: el orden de la Ciudad

JULIÁN VARA MARTÍN

Profesor Titular de Filosofía del Derecho.
UCH-CEU

Intento explicar aquí —como contribución a este homenaje al Profesor D. Íñigo Cavero Lataillade, que lo fue mío de Derecho Político— cómo el concepto de orden político o de régimen político toma, para los antiguos, su origen del preciso bien que los ciudadanos comunican, del Bien Común. Y cómo, de este modo, cada régimen manifiesta el afecto que reúne y sostiene el vínculo político entre los ciudadanos. Hemos tomado como maestros en esta exposición a los que lo han sido de toda nuestra tradición occidental, Aristóteles, y su mejor comentarista, santo Tomás, porque precisamente del Profesor Cavero y de su maestro, el Profesor Sánchez Agesta, aprendimos que sólo en la maduración de lo que otros dijeron es posible crecer en el conocimiento. Vaya, así, este sencillo estudio en recuerdo de gratitud y admiración por su persona y magisterio.

«El bien, según que es fin de alguna cosa, es doble. Pues hay un fin extrínseco, para aquél que se ordena al fin, como si decimos que el lugar es el fin de aquello que se mueve hacia el lugar. Y también hay un fin interno, como la forma es el fin de la generación y la alteración; y la forma ya alcanzada es cierto bien intrínseco de aquél del cual es forma. Y la forma de algún todo, que es uno por un cierto orden de las partes, es el orden de éste, de donde hay que considerar que es su bien»¹.

En todas las cosas que no tienen su razón de ser en sí mismas existen dos bienes: un bien extrínseco y un bien intrínseco. El primero es aquél al que se ordena el todo. Y éste, en la Ciudad, es el bien último que coincide con el conocimiento de la verdad y la educación en la virtud, o mejor aun, utilizando la misma formulación de los antiguos: la vida buena. El segundo es el orden de las partes entre sí. Y éste es el bien del orden y la unidad. Es el que permite que exista el todo.

Este segundo bien, bien intrínseco, es como la forma por la que algo existe. También es bien de la Ciudad.

¹ SANTO TOMÁS, *In Metaphysicorum*, L. XII, l. 12.

Con esta misma distinción da comienzo santo Tomás a su comentario a la obra moral de Aristóteles. La incorpora a modo de *proemio* para diferenciar las partes de la filosofía moral en función de sus objetos. Merece la pena seguir su razonamiento porque lo primero que hace es distinguir órdenes distintos que se encuentran unidos: un orden universal y un orden particular. «Como dice el Filósofo al principio de la Metafísica, es propio del sabio ordenar... Y en las cosas se encuentra un doble orden, uno es el de las partes de un todo o de una multitud entre sí. Otro es el orden de las cosas al fin. Y este orden es más principal que el primero. Pues, como dice el Filósofo en el libro undécimo de la Metafísica, el orden de las partes del ejército entre sí es por razón del orden de todo el ejército al general»².

Por otro lado, «ha de saberse que, porque el hombre es naturalmente un animal social, pues necesita para su vida muchas cosas que por sí solo no se puede procurar, naturalmente es parte de alguna multitud por la que se le proporciona el auxilio para la vida buena. Auxilio que precisa para dos cosas. Primero para aquellas cosas que son necesarias para la vida, sin las cuales la vida presente no se puede llevar adelante, y para esto es auxiliado el hombre por la multitud doméstica de la que es parte. Pues todo hombre ha sido generado, alimentado y educado por unos padres. Y, de modo semejante, los individuos que son parte de la multitud doméstica se ayudan mutuamente en las cosas necesarias para la vida. De otro modo el hombre es ayudado por la multitud, de la que es parte, para una perfecta suficiencia de vida; es decir, *para que el hombre no solamente viva, sino también para que viva bien*, al tener todas las cosas que bastan para la vida. Y así es ayudado el hombre por la multitud civil, de la que es parte, no solo en cuanto a las cosas corporales, pues en la Ciudad hay muchas cosas que el hombre produce y para las cuales una sola casa no es suficiente, sino también en cuanto a las cosas morales»³.

«Y este todo que es la multitud civil, o la familia doméstica, tiene solamente una unidad de orden según la cual no es algo absolutamente uno. Y, por consiguiente, una parte de este todo puede tener una operación que no es operación del todo, como un soldado en el ejército tiene una operación que no es operación de todo el ejército. Y no menos tiene este todo alguna operación que no es propia de alguna parte, sino del todo, como por ejemplo la batalla es propia de todo el ejército»⁴.

Así, santo Tomás concluye con la distinción entre las «operaciones de un hombre ordenadas al fin», objeto propio de los diez libros de la Ética. «Las operaciones de la multitud doméstica», que se estudian dentro del primer libro de la Política, en la parte dedicada a la Economía. Y «las operaciones de la multitud civil, que llamamos política», y a la que se dedican los libros restantes de la Política. Es decir, con la distinción entre los dos órdenes que señalábamos al principio: «uno es el de las partes de un todo o de una multitud entre sí. Otro es el orden de las partes entre sí».

Esto es interesante, porque no sólo queda definido el contenido de la Política —el orden de las partes entre sí, en cuanto que por él se obtiene la unidad y el todo; y, por otro lado, las operaciones del todo—, sino que también el modo expositivo en que debe ser tratado: a partir individuo y hacia la Ciudad.

Dos cosas se desprenden de aquí: En primer lugar, el orden como objeto de la ciencia política. Porque el orden de las partes entre sí, en cuanto que por él se obtiene la unidad, es el primer objeto de estudio de la ciencia política. Éste es el orden de los ciudadanos que se llama *Politia* o Régimen: «porque el régimen no es otra cosa que el orden de los habitantes de la Ciudad»⁵.

Lo segundo es el fundamento del orden en que consiste lo político, pues por «el orden de las cosas al fin» se establece el orden «de las partes de un todo o de una multitud entre sí». De esta manera, el orden de los ciudadanos entre sí —la *Politia*— depende de aquello primero a lo que se ordenan los ciudadanos. Por eso, aquello por lo cual los ciudadanos quedan ordenados entre sí no sólo será la causa de su orden, sino la razón que establece el orden que entre ellos se da⁶; pues esto es lo propio del orden, estar bien dispuesto hacia algo primero a lo que todo queda subordinado.

Este bien es el fin de la Ciudad: «como en las acciones políticas no está el último fin, mejor es que por la convivencia civil alguien quiera adquirir la felicidad para sí y para todos, de tal manera que esta felicidad que alguien pretende adquirir mediante la vida política, será algo distinto de la vida política

⁵ «*Quia politia nihil aliud est quam ordo inhabitantium civitatem*» (SANTO TOMÁS *In Politicorum*, L. III, l. 1).

⁶ «*Sicut videmus in exercitu, nam bonum exercitus est et in ipso ordine exercitus, et in duce, qui exercitui praesidet, sed magis est bonum exercitus in duce, quam in ordine, quia finis potior est in bonitate his quae sunt ad finem, ordo autem exercitus est propter bonum ducis adimplendum, scilicet ducis voluntatem in victoriae consecutionem; non autem e converso, bonum ducis est propter bonum ordinis. Et, quia ratio eorum quae sunt ad finem, sumitur ex fine, ideo necesse est quod non solum ordo exercitus sit propter ducem, sed etiam quod a duce sit ordo exercitus, cum ordo exercitus sit propter ducem.*» (SANTO TOMÁS *In Metaphysicorum*, L. XII, l. 12).

² SANTO TOMÁS *In Ethicorum*, L. I, l. 1.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

misma. Así, buscamos la felicidad en la vida política como algo que surge a partir de ella. Y esta felicidad es la felicidad especulativa, a la que toda la vida política parece ordenada; en tanto que por la paz que se establece y se conserva por la ordenación de la vida política, se da a los hombres la posibilidad de contemplar la verdad»⁷.

Así, la contemplación de la verdad, en cuanto ilumina la inteligencia y la acción, depende del hombre en cuanto a su consecución última y de la Ciudad en cuanto a su «posibilidad». En lo que depende del hombre, no es este el lugar de su estudio. En lo que depende de la Ciudad, dos cosas se requieren: por un lado, la misma *existencia* de la Ciudad y, por tanto, *la unidad de la paz*, que permite «a los hombres la posibilidad de contemplar la verdad». Por otro, «*la ordenación de la vida política*» de la que nace aquella unidad de la paz.

No son dos cosas completamente distintas, pues por la ordenación civil se origina la unidad y se conserva la existencia, aunque es posible y conveniente distinguirlas.

En primer lugar, y como exigencia más universal, la misma existencia de la Ciudad, que procede de la unidad. Porque el fin del individuo existe en la vida política «como algo que surge a partir de ella», la existencia misma de la Ciudad se convierte en el primer bien en torno al cual quedan dispuestos los ciudadanos. Este es un bien universal y, por ello, común a todos los regímenes. Luego la primera exigencia del régimen o del orden de los ciudadanos es la conservación y unidad de la Ciudad. Este bien no diversifica formalmente los regímenes entre sí. Este bien es la *concordia* o *amistad política*⁸. De este modo, no hay Ciudad que no se funde sobre una cierta concordia de los ciudadanos y ésta es su formalidad.

En segundo lugar, el *orden de la Ciudad* o *la ordenación de la vida política*. Porque «por la paz que se establece y se conserva por la ordenación de la vida

⁷ «Manifestum est in actionibus politicis, quod non est in eis vacatio; sed praeter ipsam conversationem civilem vult homo acquirere aliquid aliud, puta potentatus et honores vel quia in eis non est ultimus finis, ut in primo ostensum est, magis est decens, quod per civilem conversationem aliquis velit acquirere felicitatem sibi ipsi et cuilibet, ita quod huiusmodi felicitas, quam intendit aliquis acquirere per politicam vitam, sit altera ab ipsa vita política. Sic enim per vitam politicam, quaerimus eam quasi alteram existentem ab ipsa. Haec est enim felicitas speculativa, ad quam tota vita política videtur ordinata; dum per pacem, quae per ordinationem vitae politicae statuitur et conservatur, datur hominibus facultas contemplandi veritatem» (SANTO TOMÁS *In X Ethicorum*, lect. 11).

⁸ «Creemos, en efecto, que la amistad es el mayor bien de las ciudades (puesto que puede ser el mejor remedio para las sediciones) y Sócrates alaba extremadamente la unidad de la Ciudad. Esta unidad se considera generalmente obra de la amistad, y él lo declara así también.» (ARISTÓTELES, *Política*, 1262 b 7-10).

política se da a los hombres la posibilidad de contemplar la verdad». Esta sí es causa de distinción de los regímenes entre sí, pues la ordenación que establece y conserva la unidad puede ser formalmente diversa. De esta diversidad nacerá la primera causa de distinción en los regímenes.

El orden por el que se establece y se conserva la paz, el orden civil, se da en torno a aquello que comunican los ciudadanos. Pues los sujetos se unifican y ordenan en torno al bien que comunican. Y este bien puede ser un bien particular, como lo económico, la defensa mutua u otros. Y también pueden los ciudadanos comunicar el bien absoluto, es decir la vida buena. De esta manera, el bien puede ser *simpliciter* o *secundum quid*, uno u otro darán lugar a regímenes rectos o corruptos.

Es interesante señalar —porque se confunde con frecuencia— que éste mismo es el esquema que sigue Aristóteles para establecer la distinción entre regímenes rectos y corruptos⁹. Pues comienza primero por mostrar la diversidad de regímenes por sus nombres a partir de dos elementos, del elemento soberano —un individuo, la minoría o la mayoría— y, por otra parte, del bien que se comunica en la Ciudad —bien común o bien particular de los que gobiernan¹⁰—. Y después, y en la definición de Ciudad, otorga prioridad definitiva al bien que se comunica sobre el elemento soberano. Pues al aclarar la razón propia de la distinción entre oligarquía y democracia considera como esencial el bien que se proponen, y accidental el que sean pocos o muchos. Por eso, la oligarquía y la democracia se distinguen por procurar la riqueza en un caso y la libertad en el otro: «Este razonamiento parece poner de manifiesto que el que sean pocos o muchos los que ejercen la soberanía es un accidente, en el primer caso de las oligarquías, en el segundo, de las democracias, porque en

Aunque las citas son multitud, es clásico el texto con el que se abre el libro VIII de la *Ética*: «Parece además que la amistad mantiene unidas a las ciudades y que los legisladores consagran más esfuerzos a ella que a la justicia: en efecto, la concordia parece ser algo semejante a la amistad, y es a ella a lo que más aspiran, mientras que lo que con más empeño procuran expulsar es la discordia, que es enemistad. Y cuando los hombres son amigos, ninguna necesidad hay de justicia, mientras que aun siendo justos necesitan además de la amistad» (ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*, 1155 a 23-26).

⁹ Aunque Aristóteles habla de formas de gobierno (ARISTÓTELES, *Política* 1279 a 23 y ss.), al tiempo y en el mismo sitio aclara que «régimen y gobierno significan lo mismo». Por eso en nuestra exposición no distinguimos una de la otra.

¹⁰ «Cuando el uno o la minoría o la mayoría gobiernan en vista del interés común, esos regímenes serán necesariamente rectos, y aquellos en que se gobierne atendiendo al interés particular del uno, de los pocos o de la masa serán desviaciones; porque, o no se debe llamar ciudadanos a los miembros de una Ciudad, o deben participar de sus ventajas» (ARISTÓTELES, *Política* 1279 a 28).

todas partes los ricos son pocos y los pobres muchos (y por esto sucede que las causas citadas no lo son de esa diferencia); lo que constituye la diferencia entre la democracia y la oligarquía es la pobreza y la riqueza, y necesariamente, ya sean pocos o muchos, se trata de una oligarquía; cuando mandan los pobres de una democracia; pero acontece, como dijimos, que unos son pocos y otros muchos, pues pocos tienen prosperidad, aunque de la libertad participan todos; y éstas son las causas por las que unos y otros reclaman el poder¹¹.

Procediendo a partir del derecho y de la justicia vuelve a probar la primacía del bien común en la definición de los regímenes políticos. Como este punto ofrece interés, vale la pena desarrollarlo. En su clarificación se ilumina la relación que existe entre el régimen político y el jurídico, pues éste trae razón de dependencia de aquél, tal y como expone Aristóteles.

«Tenemos que hacernos cargo —dice Aristóteles— en primer lugar de las definiciones que se dan de la oligarquía y la democracia, y ver en qué consiste la justicia oligárquica y democrática; pues todos apelan a alguna justicia, pero sólo hasta cierto punto, y no se refieren a la justicia suprema en su integridad. Por ejemplo, parece que la justicia consiste en la igualdad, y así es, pero no para todos, sino para los iguales; y la desigualdad parece ser justa, y lo es en efecto, pero no para todos, sino para los desiguales. Ahora bien, se prescinde de para quiénes y se juzga mal»¹². Es decir, en los regímenes que examina, aunque en general en todo régimen corrupto, la igualdad de trato en que consiste la justicia no procede de una causa verdadera, de aquella por la que el sujeto es comprendido en su integridad, sino de una causa parcial por la que sólo algo particular del sujeto es tomado en consideración: si los sujetos comunican entre ellos a partir de un bien parcial, las relaciones que de esa comunicación se sigan serán necesariamente «justas hasta cierto punto»; si, al contrario, la relación y trato procede de la comunicación del bien absoluto, las relaciones serán «absolutamente justas», pues en ella será toda la persona considerada, y no sólo un aspecto de ella o algo suyo.

Esto mismo, y mejor expresado, es lo que comenta santo Tomás al afirmar, a propósito de este mismo párrafo, que «al determinar los antiguos sobre la oligarquía y la democracia trataron de lo justo *secundum quid*, no de lo justo *simpliciter*, como persiguiendo algo; y, así, no dicen lo que es propia y absolutamente justo, sino lo que lo es de un modo impropio y relativo. Y esto se ve porque lo justo atiende a alguna proporción y a alguna dignidad, al menos en

la justicia distributiva, y por consiguiente donde hay algo justo según proporción, que es según dignidad, respecto de un bien absoluto, allí hay un bien absoluto; pero donde no es respecto del bien absoluto, sino de un bien relativo, allí lo justo no es absoluto, sino relativo. Y así es en la democracia y la oligarquía. Pues en la oligarquía se atiende a lo justo en quienes tienen riquezas, y en la democracia en quienes tienen libertad»¹³.

Aún queda más aclarada la idea a partir de la causa por la que esto se produce. Aristóteles señala que el origen se encuentra en error de juicio sobre uno mismo, ya que «por lo general, la mayoría son malos jueces acerca de las cosas propias». «Como la justicia lo es para alguien y la distribución ha de hacerse teniendo en cuenta del mismo modo las cosas y para quiénes son, como se dijo antes en la Ética, están de acuerdo respecto de la igualdad de las cosas, pero discuten la de las personas»; es decir, a partir del excesivo afecto a uno mismo se pervierte el juicio y cada uno juzga de sí mismo mal, teniéndose por igual a otro en el reparto de las cosas que son según dignidad o proporción: reclaman lo mismo aun no siendo iguales. A continuación aclara que esto sucede porque a partir de que los sujetos son iguales en algo, se creen iguales en absoluto, o al revés, al ser desiguales en algo se creen completamente desiguales, lo que sucede inadecuadamente, porque la igualdad o desigualdad entre los sujetos, es decir, el recto —justo, diríamos con propiedad— orden de los ciudadanos entre sí procede de la participación de los ciudadanos en el bien humano: «no dicen lo más importante: en efecto, si los hombres han formado una comunidad y se han reunido por las riquezas, participarán de la Ciudad en la misma medida en que participen de la riqueza, de modo que parecería tener fuerza el argumento de los oligárquicos ... Pero no se han asociado solamente para vivir, sino para vivir bien»¹⁴.

Del texto de Aristóteles se concluye que *el bien del que participan los ciudadanos*, en la medida en que es comunicado, *funda un orden entre ellos*. Orden que, por serlo de los sujetos entre sí en razón de algo, es un orden de

¹¹ ARISTÓTELES, *Política* 1279 b 34.

¹² ARISTÓTELES, *Política*, 1280 a 9 y ss.

¹³ «*Omnes antiqui determinantes de paucorum statu, et de multorum, tangunt iustum secundum quid, non simpliciter, procedentes usque ad aliquid: et dicunt non omne illud quod est proprie iustum et simpliciter iustum, sed illud quod est improprie et secundum quid iustum, et hoc apparet, quia iustum attenditur secundum aliquam proportionem, et secundum aliquam dignitatem, saltem in iustitia distributiva. Et ideo ubi est iustum secundum proportionem, quae est secundum dignitatem, respectu boni simpliciter, ibi est bonum simpliciter, ubi autem non est respectu boni simpliciter, sed secundum quid, ibi iustum non est simpliciter, sed secundum quid, hoc autem est in statu multorum, et paucorum. In statu enim paucorum attenditur iustum penes divitias, in statu vero multorum penes libertatem.*» (SANTOTOMÁS *In Politicorum*, L. III, l. 7).

¹⁴ *Política* 1279 a 23 y ss.

justicia¹⁵, de aquí la afirmación con la que Aristóteles concluye el *proemio* a su obra: «la justicia es cosa de la Ciudad, ya que la justicia es el orden de la comunidad civil, y consiste en el discernimiento de lo que es justo»¹⁶, y que santo Tomás comenta diciendo: «el hombre es conducido a la justicia por el orden civil, lo que consta por esto de que con la misma palabra los griegos nombraban el orden civil y el juicio de justicia, *diki*. De donde es evidente que el que instituyó la Ciudad libró a los hombres de que fuesen pésimos, y les condujo a que fuesen óptimos conforme a la justicia y las virtudes»¹⁷. Queda así manifiesto que el orden de la justicia nace del orden civil.

Ese orden puede ser llamado justo por relación al bien propio de la comunidad o injusto si el bien que comunican los ciudadanos no es el bien absoluto, sino particular y relativo. Por lo que tanto la justicia como el orden civil dependen del bien que comunican los ciudadanos, aunque de modo diverso. De la comunicación del bien, la unidad y el orden; como éste es civil, por ello lo es de justicia.

En primer lugar, pues, el fin propio de la Ciudad, bien común de donde se toma la razón de Ciudad: «Es claro, pues, que la Ciudad no es una comunidad de lugar y cuyo fin sea evitar la injusticia mutua y facilitar el intercambio. Todas estas cosas se darán necesariamente, sin duda, si existe la Ciudad; pero el que se den todas ellas no basta para que haya Ciudad, que es una comunidad de casas y familias con el fin de vivir bien, de conseguir una vida perfecta y suficiente... El fin de la Ciudad es, pues, el vivir bien, y esas cosas son medios para este fin. La Ciudad es la comunidad de familias y aldeas en una vida perfecta y suficiente, y ésta es, a nuestro juicio, la vida feliz y buena. Hay que concluir, por tanto, que el fin de la comunidad política son las buenas acciones y no la convivencia»¹⁸.

Una vez que los ciudadanos han quedado entre sí ordenados, no por razón de cualquier bien, sino por razón de su bien propio, de aquí se toma la justicia «simpliciter»: «Por eso a los que contribuyen más a esa comunidad les corres-

¹⁵ *Definiunt autem ista per iustum, quia politia est ordo inhabitantium in civitate, et iste ordo attenditur secundum aliquam iustitiam; ideo huiusmodi parte ista ostendit per quid antiqui istas politias determinaverunt. Et quia determinaverunt huiusmodi politias per iustum quoddam, ideo determinat in parte ista de iusto paucorum potentia, et multorum»* (In *Politicorum*, L. III, l. 7).

¹⁶ ARISTÓTELES, *Política* 1253 a 36.

¹⁷ «Sed homo reducitur ad iustitiam per ordinem civilem: quod patet ex hoc, quod eodem nomine apud graecos nominatur ordo civilis communitatis, et iudicium iustitiae, scilicet *diki*. Unde manifestum est, quod ille qui civitatem instituit, abstulit hominibus quod essent pessimi, et reduxit eos ad hoc quod essent optimi secundum iustitiam et virtutes» (SANTO TOMÁS In *Politicorum*, L. I, l. 1).

¹⁸ ARISTÓTELES, *Política*, 1280 b 30 y ss.

ponde en la Ciudad una parte mayor que a los que son iguales o superiores a ellos en libertad o en linaje, pero inferiores en virtud política, o a los que los superan en riquezas pero son superados por aquellos en virtud»¹⁹. Comenta santo Tomás, para explicar este pasaje: «Y porque lo justo está dispuesto en orden al fin de la Ciudad en aquellas operaciones que son para el otro, por eso el Filósofo declara el fin de la Ciudad, para que a partir de esto se muestre qué es lo justo *simpliciter* y qué lo justo *secundum quid*»²⁰.

Esta primera diversidad de regímenes, que nace de la rectitud del fin en que comunican los ciudadanos, es la que distingue entre *regímenes justos* y *regímenes corruptos*. Y tan fundante es este bien común que, cambiado, cambia la Ciudad, y si se sigue llamando igual lo es sólo de un modo equívoco²¹.

Vale la pena acabar señalando que a partir de la distinción entre regímenes justos y los corruptos, tenemos una aproximación al concepto de ciudadano, pues dice santo Tomás: «porque así es que el principado de los libres está ordenado a la utilidad de los súbditos, es manifiesto que en cualquier régimen en el que los príncipes buscan la utilidad común, aquellos son regímenes rectos según la justicia absoluta; y en aquellos regímenes en los que se persigue la sola utilidad del príncipe, aquellos son viciosos y corrupciones de los regímenes rectos, pues en ellos no está la justicia *simpliciter*, sino la justicia *secundum quid*, como más adelante se dirá. Pues los que usan a los ciudadanos para su utilidad mandan con principado dominativo, y esto es contra la justicia, porque la

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ «*Et quia iustum attenditur in ordine ad finem civitatis, in operationibus quae sunt ad alterum, ideo Philosophus declarat finem civitatis, ut ex hoc appareat quid sit iustum simpliciter, et quid iustum secundum quid*» (SANTO TOMÁS In *Politicorum*, L. III, l. 7).

²¹ «*Non tamen potest dici eadem civitas, si mutetur ordo politiae. Cum enim communicatio civium, quae politia dicitur, sit de ratione civitatis, manifestum est quod mutata politia non remanet eadem civitas, sicut videmus in illis qui dicunt cantiones in choreis quod non est idem chorus, si quandoque sit comicus, idest dicens cantiones comediales de factis infimarum personarum, quandoque autem tragicus, idest dicens tragicas cantiones de bellis principum, et ita etiam videmus in omnibus aliis quae consistunt in quadam compositione vel communiione, quod quandocumque fit alia species compositionis non remanet identitas, sicut non est eadem harmonia, si quandoque sit dorica, idest septimi vel octavi toni, quandoque autem phrygia idest tertii vel quarti. Cum igitur omnia talia habeant hunc modum, manifestum est quod civitas est dicenda eadem respiciendo ad ordinem politiae; ita quod mutato ordine politiae, licet remaneat idem locus et idem homines, non est eadem civitas, quamvis materialiter sit eadem, potest autem civitas sic mutata vocari, vel eodem vel altero nomine, sive sint iidem, sive alii, sed si est idem nomen, erit aequivoce dictum. Utrum autem propter hoc quod non remanet eadem civitas facta transmutatione politiae, sit iustum, quod conventiones prioris politiae adimpleantur, vel non, pertinet ad aliam considerationem, quod quidem in sequentibus determinabitur.*» (SANTO TOMÁS In *Politicorum*, L. III, l. 2)

Ciudad es la comunidad de los libres, pues el siervo no es ciudadano, como se ha dicho antes»²².

De este modo, a partir de la definición de régimen, tenemos la definición de ciudadano. Por lo que ésta trae tanta dependencia como aquél del bien que reúne a los ciudadanos con vínculo político. Porque el afecto a un bien compartido no sólo define a la reunión de la multitud que llamamos Ciudad, conforme la clásica definición de san Agustín²³, sino que los mismos caracteres humanos proceden del bien que funda la Ciudad. O al revés, como señalaba Platón: «¿Sabes que hay necesariamente tantas especies de caracteres humanos como de regímenes políticos? ¿O piensas que los regímenes nacen de una encina o de piedras, y no del comportamiento de aquellos que, al inclinarse hacia un lado, arrastran hacia allí a todos los demás?»²⁴.

Dice un sabio principio de filosofía realista, «*qualis unusquisque est, talis finis videtur ei*», es decir, así como cada uno es así le parece a él el fin. O, dicho de otro modo, que cada uno ama lo conforme a sí al tiempo que se hace conforme a aquello que ama. De ahí el valor que para los antiguos tenía la discusión y comprensión del régimen político. No por un problema de organización de las magistraturas —como también se define el Régimen político—, sino por un problema moral profundo: en cierto modo, de ello depende la vida buena de los hombres.

²² «Concludit ex dictis distinctionem rectorum politiarum ab iniustis, cum enim ita sit quod principatus liberorum sit ordinatus ad utilitatem subditorum, manifestum est quod in quibuscumque politiis principes intendunt communem utilitatem, illae sunt rectae politicae secundum iustitiam absolutam: in quibuscumque vero politiis intenditur sola utilitas principantium, illae sunt vitatae et corruptiones quaedam rectorum politiarum, non enim in eis est iustum simpliciter, sed iustum secundum quid, ut infra dicetur, principantur enim despotice civitati utentes civibus sicut servis, scilicet ad suam utilitatem, et hoc est contra iustitiam, quia civitas est communitas liberorum; servus enim non est civis, ut supra dictum est.» (SANTO TOMÁS *In Politicorum*, L. III, l. 5)

²³ «Populus est coetus multitudinis rationalis, rerum quas diligit concordi communione sociatus» (SAN AGUSTÍN, *De civitate dei*, XIX, 21)

²⁴ PLATÓN, *República* 544 d.

La actuación dolosa de los administradores como causa de exclusión del seguro de responsabilidad civil*

BÁRBARA DE LA VEGA JUSTRIBÓ
Profesora Adjunta de Derecho mercantil
de la Universidad San Pablo-CEU

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO. II. EL ASEGURAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS ADMINISTRADORES Y ALTOS DIRECTIVOS. III. CONSIDERACIÓN ESPECIAL DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS ADMINISTRADORES Y ALTOS DIRECTIVOS DE LOS GRUPOS DE SOCIEDADES.

I. PLANTEAMIENTO

La actuación deshonesta de los empleados y administradores supone una importante pérdida de ingresos para las empresas con un impacto en la rentabilidad que puede incluso quebrantar su solvencia¹. Si bien éstas denuncian cada vez con más frecuencia esta realidad, muchas prefieren todavía ocultarla y resolver el problema a través de mecanismos extrajudiciales, con el fin de evitar que la denuncia pública pueda dañar su imagen.

Las conductas desleales que perjudican a los empresarios pueden cometerse por cualquier tipo de empleado, desde el que se vincula al empresario a través de un contrato de trabajo en una relación laboral de dependencia, hasta los administradores y altos directivos, ejecutivos, e, incluso, por los proveedores y clientes.

* El presente artículo se incardina en el Proyecto de Investigación «Instituciones de la contratación jurídico-privada» (BJU2000-0253-C02-01) del que es Investigador Principal, Emilio M. BELTRÁN SÁNCHEZ, y en el Convenio de colaboración entre la Fundación San Pablo-CEU y el GRUPO OCASO.

¹ En Estados Unidos las pérdidas de algunas empresas por actuaciones fraudulentas de los empleados asciende al 6% de sus ingresos anuales y hasta nueve dólares diarios por trabajador.