

# LA TEORIA DEL ESTADO EN LA ESPAÑA DE LOS AUSTRIAS (\*)

Por CESAREO RODRIGUEZ-AGUILERA DE PRAT

## SUMARIO

1. Introducción.—2. La construcción del Estado en la España moderna.—3. El ambiente cultural.—4. La idea del Estado y la moral católica.—5. Principales exponentes intelectuales.—6. El concepto de soberanía y el tacitismo político.—7. Los límites del poder.—8. El príncipe y la sociedad.—9. Algunas conclusiones.

### 1. INTRODUCCION

En estas notas se pretende trazar un esquema global de las principales tendencias del pensamiento político que se produjeron en la España moderna y analizar su significado al compás del desarrollo del Estado. Se trata de una temática, hoy caída en el olvido, que, no por casualidad, se cultivó con profusión durante la Restauración y el primer franquismo. En ambos momentos predominaron los enfoques apologéticos y chauvinistas que invalidan científicamente la mayor parte de esa producción teórica. El objeto de esta contribución personal al estudio de la cuestión es intentar proporcionar otra visión no mixtificadora y más acorde con las aportaciones metodológicas actuales.

En este sentido, cobra particular interés destacar el carácter estructuralmente limitado del absolutismo hispánico y el anacronismo de las ideologías políticas legitimadoras dominantes ancladas en la tradición medieval. Mien-

---

(\*) Este estudio es una síntesis de un cursillo monográfico impartido a estudiantes de primer curso de Derecho Político durante el año académico 1982-83.

tras que en determinados países europeos la consolidación del absolutismo conllevó el afianzamiento de un pensamiento político laico, en la monarquía hispánica, por el contrario, resultó imposible por la hegemonía ideológica indiscutible de la Iglesia católica y por la peculiar naturaleza de ese Estado. Esto originó una literatura política fundada en la religión y el providencialismo que reflejaba la escasa secularización imperante y la ausencia apreciable de un espíritu renacentista renovador. El problema conceptual del Estado escapó a casi todos los doctrinarios de la época, preocupados por exaltar la «misión» universal del Imperio hispánico, por «aconsejar» al príncipe y por preservar la superioridad de la moral católica sobre la política.

No es casual así que el pensamiento político español moderno esté dominado por dos constantes ideológicas: el iusnaturalismo y el antimachiavelismo, ambas de raíz ético-religiosa. El rechazo de una reflexión política autónoma y secularizada se basa en el mantenimiento de lo que es considerado el depósito sagrado e intocable de la tradición que une Aristóteles, san Agustín, santo Tomás y la Escolástica. Los propios monarcas actuaban guiados por una idea misional de la política y por un concepto de Estado entendido como *corpus mysticum*, esto es, como entidad orgánica inalterable que la Providencia les había confiado para ser bien administrada.

Para comprender la escasa relevancia general del pensamiento político español moderno, más acentuada aún por la confrontación con las teorías contemporáneas de Maquiavelo, Bodino y Hobbes, es preciso, por tanto, analizar brevemente el marco histórico-político sobre el que surgió y los condicionamientos mentales integristas de la época. Esto es lo que explica que la teoría política sea la expresión de la hegemonía cultural de la Iglesia y del escaso desarrollo del Estado, con muy pocas excepciones dignas de mención.

## 2. LA CONSTRUCCION DEL ESTADO EN LA ESPAÑA MODERNA

Como ha sido repetidamente señalado por la historiografía contemporánea, la unión de los reinos peninsulares hispánicos en 1479 tuvo tan sólo un carácter personal y dinástico (1). Esto significó que la aparición del Estado

(1) Véase, por ejemplo, J. M. BATISTA I ROCA, «Los reinos hispánicos y los Reyes Católicos», en CAMBRIDGE UNIVERSITY, *Historia del mundo moderno*, Sopena, Barcelona, 1976, I, pág. 229. A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *El Antiguo Régimen: los Reyes Católicos y los Austrias*, Alianza-Alfaguara, Madrid, 1973, pág. 37. J. H. ELLIOT, *La España imperial (1469-1716)*, Vicens Vives, Barcelona, 1965, pág. 85. J. LYNCH, *España bajo los Austrias*, dos vols., Península, Barcelona, 1973, I, pág. 10.

en España se hizo sobre bases plurales y no unitarias, con elementos de carácter «confederal», por lo que cada reino conservó sus instituciones y leyes propias, con plena autonomía fiscal y hasta militar, sin poseer órganos comunes de gobierno y administración. Por todo ello, la tesis tradicionalista que definía a la monarquía de los Reyes Católicos como la organización política de la «nación» española, no sólo es insostenible científicamente, sino que tiene un marcado carácter ideológico polémico.

El único factor destacable de unidad entre los dos principales reinos, aparte del dinástico, fue el *religioso*, favorecido además por la creación del poderoso Tribunal de la Inquisición en cuanto privilegiada institución común (2). En efecto, la particularidad más singular de los reinos hispánicos consistió en su plena autonomía política, mantenida por todos los Austrias, imposibilitándose toda centralización y desaprovechándose coyunturas tan favorables, para invertir esa situación desde el punto de vista absolutista, como las rebeliones de comuneros castellanos (1520-1521), *agermanats* valencianos y baleares (1519-1523), aragoneses (1591) o portugueses y catalanes (1640). Como ha señalado Anderson (3), el Estado español moderno poseyó a principios del siglo XVI un poder y una riqueza desproporcionados, derivados de su hábil política matrimonial y de la afortunada conquista de América que suministró enormes cantidades de metales preciosos, el episodio más espectacular de la acumulación originaria. Fue también el Estado absolutista más aristocrático y antiburgués de Europa occidental, tras aplastar la vitalidad urbana del norte de Italia, de la mitad sur de los Países Bajos y de la propia Península Ibérica tras 1521. Lo más paradójico del caso es que tan vasto imperio era un montaje destartado, con muy escasa cohesión interna. Al agravarse la situación económica y social general, debida a las continuas luchas por la hegemonía mundial, se endureció la actitud de la aristocracia feudal en todos los reinos hispánicos, culminando con los «pronunciamientos» de Juan José de Austria en 1669 y en 1677. Por otra parte, el aplastamiento de la rebelión comunera había reducido definitivamente el protagonismo político de las ciudades castellanas y la derrota de los *agermanats* acentuó el repliegue del reino de Aragón (4).

---

(2) Véase, entre otras, las obras de B. BENASSAR (ed.), *Inquisición española: poder político y control social*, Grijalbo-Crítica, Madrid, 1981, y de E. KAMEN, *Historia de la Inquisición española*, Grijalbo, Barcelona, 1965.

(3) P. ANDERSON, *El Estado absolutista, Siglo XXI*, Madrid, 1979, págs. 55-56.

(4) Sobre la rebelión comunera concebida como movimiento antiseñorial véase J. A. MARAVALL, *Las Comunidades de Castilla: una primera revolución moderna*, Revista de Occidente, Madrid, 1963, y J. PÉREZ, *La revolución de las Comunidades de Castilla*, Siglo XXI, Madrid, 1977. Un interesante planteamiento crítico es el de

Como ha indicado Maravall, el Estado español moderno surge como una prolongación de la ciudad medieval dadas las nuevas necesidades expansivas imperiales (5). Sin embargo, pese a la apreciable concentración de medios para esa tarea, el Estado no se constituyó como «Estado-nación», ni siquiera en embrión. La monarquía hispánica careció de organización de su propio ámbito y fue, en realidad, un super-Estado con poca tendencia a la unidad y con una notoria pluralidad de lazos personales y territoriales de sujeción. Surgió entonces, entre los escritores políticos, la idea de que el Estado español —cuya definición más habitual era la de «monarquía hispánica»— era el resultado de la agregación y superposición de los siguientes elementos: 1.º la monarquía castellana; 2.º los demás reinos peninsulares (Aragón, Navarra y Portugal); 3.º los dominios del exterior en Europa y América (6). Todos los intentos de centralización fracasaron y fueron ineficaces, imponiéndose siempre la estructura tradicional forjada en 1479. Precisamente una de las causas que explican la caída de Antonio Pérez, secretario de Estado de Felipe II, es su enfrentamiento con el grueso de la aristocracia contraria a sus proyectos políticos modernizadores (7). El intento más audaz y ambicioso en este sentido se produjo, como es sabido, con el Conde-Duque de Olivares, consciente de que era precisa una profunda reorganización del Estado para hacer frente a la profunda crisis de la hegemonía española. Para ello elaboró un inteligente programa centralizador en el *Documento de Gobierno* (1621) y, sobre todo, en la importante *Instrucción sobre el Gobierno de España* (1625) donde preconizaba una mayor unidad fiscal, militar (la Unión de Armas) y social entre los diversos reinos peninsulares, bajo la dirección de Castilla (8). Contrasta este planteamiento con el resumen elaborado por el propio Rey Felipe IV sobre el estado de su monarquía a los seis años de gobernarla, dirigido al Consejo de Castilla. En este texto se admite la existencia de una situación crítica, pero se remite tan sólo a la

---

B. GONZÁLEZ ALONSO, «Las Comunidades de Castilla y la formación del Estado absoluto», en Id., *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Siglo XXI, Madrid, 1981. Para el movimiento de los *agermanats*, R. GARCÍA CÁRCCEL, *Las germanías de Valencia*, Península, Barcelona, 1975.

(5) Véase el imprescindible y exhaustivo ensayo de J. A. MARAVALL, *Estado moderno y mentalidad social* (en adelante EMMS), dos vols., Revista de Occidente, Madrid, 1972, I, pág. 91.

(6) J. A. MARAVALL, EMMS, I, *op. cit.*, pág. 104.

(7) J. H. ELLIOT, *La España imperial*, *op. cit.*, págs. 304 y sigs. Asimismo, G. MARAÑÓN, «Antonio Pérez, 'El hombre, el drama, la época'», en *Obras Completas*, VI, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, págs. 21, 37 y 353.

(8) G. MARAÑÓN, «El Conde-Duque de Olivares. La pasión de mandar», en *Obras completas*, V, *op. cit.*, págs. 790-791 y apéndice XVIII, págs. 925-926.

voluntad divina para explicarla y, eventualmente, para paliarla. La gran crisis de 1640 puso fin a una determinada concepción universalista de la monarquía hispánica, pero no supuso la liquidación de los fueros propios de cada reino, demostrándose así una vez más la peculiar naturaleza del absolutismo de los Austrias.

Estas contradictorias características del Estado moderno en España tienen también una explicación estamental puesto que los grupos privilegiados se atrincheraron en sus respectivos dominios, bloqueando toda centralización. Como ha señalado Vicens Vives, el Estado absoluto fue el resultado de una *transacción* entre el rey y las clases privilegiadas por la que se admitió una cierta concentración personal del poder político en el monarca, a cambio del mantenimiento intacto del sistema social jerárquico (9). Así, la monarquía detentaba el poder en la cúspide, pero lo mantenía fragmentado en la base. Por ello, el Estado absoluto en España no tiene un carácter de equilibrio entre las clases dominantes, sino una plasmación claramente señorial (10). En efecto, las relaciones entre la monarquía y los estamentos privilegiados siempre fueron muy estrechas en la época de los Austrias. Mientras en otros países europeos, más desarrollados económicamente, la riqueza y la actividad mercantil se convierten en el factor fundamental que deslinda a los grupos sociales, atravesando las barreras estamentales, en España estos elementos tienen una incidencia mucho menor. La sociedad estamental resultó especialmente rígida por la existencia del «estatuto de limpieza de sangre» y el rechazo ideológico del trabajo productivo, como tantas veces ha recordado Américo Castro, lo que no favoreció una movilidad social apreciable. No poseer ese «estatuto» implicaba la pérdida de derechos, convirtiéndose en un factor de inmovilismo social. El tema recurrente del «honor» se transforma en el eje de la sociedad tradicional y su drástica reglamentación bloquea todo el sistema. El honor acaba siendo un vínculo de integración, de férrea defensa de los privilegios, de solidaridades verticales y de cierre de accesos sociales a niveles superiores de otras clases (11).

La aristocracia se convierte en una cerrada élite de poder, consagrada a reforzar su posición intensificando la represión social por temor a sublevaciones populares. Por el contrario, en la España de los Austrias, la burguesía mercantilista tuvo poca relevancia social puesto que se componía de elemen-

(9) J. VICENS VIVES, «Estructura administrativa estatal en los siglos XVI y XVII», en idem, *Coyuntura económica y reformismo burgués*, Ariel, Barcelona, 1969, pág. 106.

(10) D. LÓPEZ GARRIDO, «El modelo absolutista español», en *REP*, núm. 26, marzo-abril 1982, págs. 57 y sigs.

(11) J. A. MARAVALL, *Poder, honor y élites en el siglo XVII*, Siglo XXI, Madrid, 1979, pág. 152.

tos dispersos y poco cohesionados. En ocasiones aisladas algún escritor ensalza el papel social de la «medianía», pero son llamadas muy minoritarias que caen en el vacío por la inoperancia de estos grupos que no actuaron con criterios capitalistas dinámicos. No obstante, la economía dineraria y las relaciones comerciales experimentaron un apreciable desarrollo, especialmente por el enorme incremento del gasto público. Todo ello, de forma indirecta, contribuyó a modernizar ciertas actitudes mentales, relegándose la vieja moral ascética medieval en este terreno (12). Lo más paradójico del caso es que el propio Estado no tuviera una política fiscal coherente y racionalizada, dominado por sus condicionamientos estamentales intocables. En efecto, los ingentes gastos político-militares producían una bancarrota cada veinte años aproximadamente y el sistema impositivo estaba bloqueado por las exenciones de los grupos privilegiados. Además la estructura «federativa» del Estado dificultaba enormemente una política económica unitaria, manteniéndose la contribución desigual de los diversos reinos. Esta tendencia estructural a la crisis se acentuó en el siglo XVII por la radical disminución de los recursos, el aumento drástico de los precios, la manipulación sistemática de la moneda, la dependencia alimenticia del exterior, el descenso de la población y la limitación de las remesas de metales preciosos de las Indias (13).

En cuanto a las instituciones políticas debe destacarse que la representación corporativa de tradición medieval se ve progresivamente relegada. Las propias Cortes pierden prerrogativas legislativas y fiscales y se convierten en un mero órgano asesor y consultivo, limitándose a ratificar las medidas del monarca. El fracaso de las Cortes de Valladolid en 1523 equivale, en este sentido, a la derrota militar de Villalar. A partir de entonces, se reúnen cada vez menos —dejan de hacerlo por completo desde 1665— y con un número de representantes (casi siempre aristócratas) bloqueado. En la propia administración municipal, feudo de las oligarquías locales y del patriciado urbano, la creciente intervención de los corregidores reales disminuyó una buena parte de sus atribuciones. La construcción de la administración es el hecho más relevante de la época moderna y es uno de los rasgos más definitorios de la aparición del Estado. La evolución de la misma procedió

(12) J. A. MARAVALL, *EMMS*, II, *op. cit.*, pág. 116.

(13) Sobre la crisis económica de la época véase A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Crisis y decadencia de la España de los Austrias*, Ariel, Barcelona, 1971. J. H. ELLIOTT, «La Península Ibérica (1598-1648)», en CAMBRIDGE, *op. cit.*, IV, págs. 307 y sigs. Idem, «La decadencia de España», en C. M. CIPOLLA (ed.), *La decadencia económica de los imperios*, Alianza, Madrid, 1973. P. VILAR, *El tiempo del «Quijotes»*, idem, *op. cit.* Para cuestiones fiscales, J. L. SUREDA CARRIÓN, *La hacienda castellana y los economistas del siglo XVII*, CSIC, Madrid, 1949.

por etapas, desde sus modestos inicios hasta su plena consolidación en el siglo XVII. Carlos V gobernó personalmente auxiliado por un Consejo de Estado, potenciado por Felipe II que, a su vez, reforzó el papel de los secretarios de Estado (14). Los «Austrias menores» acudieron a la creación de juntas técnicas y, sobre todo, a los validos para las tareas de gobierno. Los validos redujeron la intervención y el protagonismo del rey, transformando el carácter de la propia administración. Felipe III, mediante la Cédula de 1621, concedió al valido autoridad legal *igual* a la propia para emitir órdenes, lo que originó una cierta polémica doctrinal. En efecto, hubiera resultado teóricamente más aceptable crear el cargo de un presidente de todos los Consejos, territoriales y orgánicos, pero no la figura de un igual al rey, por la dejación de soberanía que ello parecía representar (15). La estructura administrativa se hizo más compleja, aumentando la burocracia y el poder de los Consejos, tutelados por el todopoderoso Consejo de Castilla (16). Todos estos órganos adquirieron objetividad y sustantividad propias, sin interferencias de las instituciones de representación corporativa, aunque su composición era muy poco racional. Algunos cargos se heredaban y otros se compraban, desviándose así el desarrollo moderno del Estado (17). Fue precisamente esta arcaica vía de reclutamiento del personal la que permitió la presencia de ciertos sectores burgueses acomodados en la administración, fieles al Estado y segregados de la sociedad por la rápida asimilación de la mentalidad corporativa y estamental dominante. Mucho más caótica era la organización de la justicia dada la extraordinaria proliferación de jurisdicciones, a la vez especializadas y subdivididas, sin una clara delimitación de instancias y jerarquías, ni garantías o seguridad procesales. Quizá sólo en la construcción del ejército moderno la monarquía hispánica consiguió sus propósitos políticos, al menos durante el siglo XVI. En efecto, el ejército permanente fue uno de los grandes pilares del Estado y una de las más importantes novedades con relación a la Edad Media. Con todo, subsistieron muchos elementos anacrónicos en su seno, como las formas de leva y de remunera-

(14) Véase J. A. ESCUDERO, *Los orígenes del Consejo de Ministros de España*, dos vols., Editora Nacional, Madrid, 1939. Idem, *Los secretarios de Estado y de Despacho*, cuatro vols., Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1969.

(15) F. TOMÁS Y VALIENTE, *Los validos en la Monarquía española del siglo XVII*, *Estudio Institucional*, IEP, Madrid, 1963, pág. 71.

(16) J. FAYARD, *Los miembros del Consejo de Castilla (1621-1746)*, Siglo XXI, Madrid, 1982.

(17) J. GARCÍA MARÍN, *La burocracia castellana bajo los Austrias*, Instituto «García Oviedo», Universidad de Sevilla, Sevilla, 1976, y P. MOLAS RIBALTA y otros, *Historia social de la Administración española. Estudios sobre los siglos XVII y XVIII*, CSIC, Barcelona, 1980.

ción, así como su heterogénea composición (una gran parte de mercenarios) y el rígido monopolio aristocrático de sus altos mandos.

Por último, es preciso destacar el hecho de que la Iglesia padece un creciente proceso de «estatalización» y subordinación política en este período, pese —o precisamente por— el carácter ultracatólico de la monarquía absoluta en España. La Iglesia acabó favoreciendo la implantación del absolutismo hasta cierto punto, tras algunas tensiones iniciales, una vez resuelto el problema de la delimitación de las respectivas esferas de poder. Desde el momento en que Fernando el Católico consiguió que el Papa le concediera el privilegio de nombrar a los altos cargos eclesiásticos y la Inquisición se compuso de funcionarios reales cuyas confiscaciones engrosaban el patrimonio estatal, se inclinó la balanza en favor del monarca. En suma, la soberanía estatal se impuso, concibiéndose la religión como un *instrumentum regni*, pese a las piadosas proclamaciones oficiales en sentido contrario. No es casual, a su vez, el empeño obsesivo de los Austrias por la unidad religiosa monolítica interna puesto que la intolerancia era consustancial con el Estado absoluto en España por razones políticas de legitimación y de refuerzo ideológico y cultural.

### 3. EL AMBIENTE CULTURAL

El surgimiento del Estado en la época moderna coincide en España con la creación de un imperio universal de impronta medieval y con la parcial ausencia de Renacimiento en el plano cultural. En efecto, la ideología de la monarquía hispánica será teológica y tradicionalista, caracterizándose por la intolerancia y el monolitismo cultural, tal como recuerda Beneyto (18). El celo represivo de la Inquisición no favoreció precisamente el debate y la confrontación de ideas, resultando bastante más compleja que en otros países la incorporación cultural de España a la modernidad y esto es lo que explica el uniformismo casi general en la temática y la inspiración de los escritores políticos de la época. Aun así, es sorprendente la continua proliferación de disidencias religiosas de diverso signo, en este clima cultural, que abarcaron desde los grupos intelectuales acogidos a otras confesiones cristianas (sectas místicas de alumbrados y quietistas, además de los protestantes) hasta los grupos étnico-sociales vinculados a otras religiones distintas (la judía y la mulsulmana). La convivencia con todas estas minorías

---

(18) J. BENEYTO, *Espíritu y Estado en el siglo XVI*, Aguilar, Madrid, 1952, página 29.

fue imposible, dada la indisoluble unidad entre el catolicismo y el Estado en la España de los Austrias que asimilaba la diferencia religiosa a una potencial subversión política. Así, una tras otra, fueron perseguidas y eliminadas, llegándose incluso a las expulsiones en masa en el caso de los moriscos (19).

El papel de los intelectuales bajo la monarquía absoluta, tal como ha señalado Maravall (20), fue de acatamiento, obediencia y colaboración con el poder. En este sentido, los intelectuales actuaron como elemento de legitimación del sistema, haciéndose más importante su labor en la medida en que la difusión de las ideas entre las élites se vió favorecida por la imprenta. Sin embargo, la intolerancia y el dogmatismo oficiales originaron no sólo grandes prevenciones contra la cultura en general, sino incluso una fuerte autocensura intelectual. No prosperó, por tanto, en España una línea «integradora» y pluriconfesional como la representada por los «políticos» (Bodinó) en Francia. La mayoría de los escritores políticos fueron, en general, funcionarios del Estado y eclesiásticos cuyas obras pretendían tener un carácter práctico. Por ello no se proponen construir modelos ideales, ni reflejar lo realmente existente, sino trazar una línea de conducta ejemplar para el príncipe. Es difícil elaborar un esquema global de las principales tendencias teóricas que se ocupan directa o indirectamente de cuestiones políticas en la España de los Austrias, tanto por el notable volumen de autores, como por la dispersión de temas e influencias. En primer lugar, es constatable la ausencia de figuras intelectuales de relieve, excepto de algunos teólogos (Vitoria y Suárez, sobre todo) que incidentalmente se ocupan de teoría política y, a continuación, la escasa definición de las diversas «escuelas». Agrupando a los pensadores más significativos por sus afinidades, no ignorando que se entrecruzan temáticas y criterios diversos, es posible clasificarlos en tres grandes bloques. En primer lugar, el sector religioso-eclesiástico de inspiración iusnaturalista; a continuación, el grupo doctrinario formado por los antimachiavelistas y los «emblemistas», y, por último, los tacitistas, embrión de una apreciable y original reflexión sobre el «realismo» político.

Entre las influencias culturales más notables durante la primera mitad

---

(19) Sobre los judíos véase J. CARO BAROJA, *Los judíos en la España moderna y contemporánea*, tres vols., Arión, Madrid, 1962. Para los moriscos, el estudio de A. DOMÍNGUEZ ORTIZ y B. VINCENT, *Historia de los moriscos. Vida y tragedia de una minoría*, Revista de Occidente, Madrid, 1978. Una obra clásica e integrista es la de M. MENÉNDEZ Y PELAYO, *Historia de los heterodoxos españoles*, dos vols., BAC, Madrid, 1965.

(20) J. A. MARAVALL, *La oposición política bajo los Austrias*, Ariel, Barcelona, 1972, pág. 22.

del siglo XVI resulta muy destacable la del erasmismo, favorecido por el propio Carlos V, hasta que la Iglesia católica desautorizó con carácter definitivo esas concepciones (21). Pese a ser una ideología de restringidos círculos intelectuales cercanos al poder, esta filosofía introducía criterios individualistas y racionalistas que contrastaban con la ortodoxia tradicional. Con el apogeo de la Contrarreforma se acentúa hasta el paroxismo, en el terreno de la especulación política, el antimachiavelismo (las obras del secretario florentino fueron incluidas en el Índice en 1559), verdadera moda intelectual desde Rivadeneyra hasta Portocarrero (22). En efecto, el rechazo de la obra de Maquiavelo es prácticamente general y unánime en las diversas corrientes de la literatura política española moderna. El campeón del antimachiavelismo en España fue el jesuita Pedro de Rivadeneyra, cuya principal obra lleva el expresivo título *Tratado de la religión y virtudes que debe tener el Príncipe cristiano para gobernar y conservar sus Estados. Contra lo que Nicolás de Maquiavelo y los políticos de su tiempo enseñan* (1595). Para este autor es esencial preservar la unidad armónica entre razón y fe, propia de la tradición tomista, bajo la tutela última de la moral. Por tanto, debe colocarse al Estado bajo la guía e inspiración de la verdad revelada: el error de Maquiavelo —argumenta— es convertir al Estado en una religión laica, cuando debe estar sometido a los dictados del catolicismo. En consecuencia, la fría «razón de Estado» es inmoral y no puede convertirse en el norte de la acción política, pese a lo eficaz que pueda resultar en la lucha por el poder (23). Este tipo de reflexión se impondrá hasta el agotamiento intelectual de la propia temática que llega a una disolución didáctica (la educación virtuosa del buen príncipe cristiano) de la teoría política, denotando la más completa falta de vitalidad del pensamiento español moderno, tal como bien señalan Tierno y De Vega (24).

---

(21) Para el estudio de este tema es de obligada referencia la magna obra de M. BATAILLON, *Erasmus y España*, dos vols., FCE, México, 1950.

(22) Sobre el machiavelismo en España véase J. L. ALVAREZ, «Sobre Maquiavelo en España», en *Revista de Derecho Público*, núm. 3, Madrid, 1934. G. M. BERTINI, «La fortuna di Machiavelli in Spagna», en *Quaderni ibero-americani*, I, 1946, y G. FERNÁNDEZ DE LA MORA, «Maquiavelo visto por los españoles de la Contrarreforma», en *Arbor*, XXIII, julio-agosto 1946, págs. 433-434 y sigs.

(23) Véase la obra fundamental de J. L. ABELLÁN, *Historia crítica del pensamiento español*, tres vols., Espasa-Calpe, Madrid, 1979, III, págs. 66-71.

(24) Véase la excelente compilación de E. TIERNO GALVÁN y P. DE VEGA, *Antología de escritores políticos del Siglo de Oro*, Taurus, Madrid, 1966, págs. 19-20.

## 4. LA IDEA DEL ESTADO Y LA MORAL CATOLICA

Toda la reflexión política tropezará con la ineludible realidad de un sistema plural de Estados pugnantes que, de hecho, quiebran la idea imperial mundial. De la mítica «unidad» medieval de la cristiandad se desembochará, en la época moderna, en ese nuevo universo político. Se teorizará entonces la necesaria *comunidad* entre los Estados, pero desde su independencia y soberanía ya inevitables. Incluso el proyecto imperial carolino, anclado en la tradición, tuvo que adaptar la antigua fórmula *imperator totius orbis* a sus necesidades hegemónicas mundiales (25). Su doctrina se basaba tanto en el universalismo de base cristiana como en el cálculo dinástico-patrimonial, lo que no dejó de plantear problemas en los propios reinos hispánicos. En efecto, la doctrina tradicional española sostenía que España estaba *exenta* de jurisdicción imperial al «no reconocer superior» en lo temporal (según la fórmula del reino visigodo consagrada por el Papa Honorio), por consiguiente, la unión personal de sus reinos con el imperio no podía menoscabar las libertades y los fueros tradicionales.

Esta aspiración imperial, finalmente fracasada, originó una gran debilidad interna y la frustración de una posible unidad «nacional» prematura, por la primacía de la política dinástica y no «española» de los Austrias. Por otra parte, como recuerdan Maravall y Abellán, no puede desconocerse el tremendo impacto representado por la conquista de América que planteó problemas de gran envergadura anteriormente desconocidos (26). Por una parte, surgió una abundante literatura utópica y «arcádica» y, por otra, un intenso debate sobre la legitimidad de la conquista ante los inevitables excesos del colonialismo español, manifestándose, en lo esencial, tres posturas. Ginés de Sepúlveda partió de la teoría de la «guerra justa» para justificar la empresa, argumentando que hay pueblos con una cultura inferior que, por naturaleza, deben obedecer a los superiores, que era preciso acabar con la idolatría pagana y sus crueles excesos, que debía protegerse a las víctimas de esos sacrificios y a la población de tamaños errores y, por último, que la cuestión definitiva era la introducción de la «buena nueva» representada

---

(25) Sobre la ideología política de Carlos V véase la obra tradicional de R. MENÉNDEZ PIDAL, *La idea imperial de Carlos V*, Espasa-Calpe, Madrid, 1940, pero sobre todo, la de J. A. MARAVALL, *Carlos V y el pensamiento político del Renacimiento*, IEP, Madrid, 1960, págs. 65 y sigs.

(26) J. A. MARAVALL, *EMMS*, I, *op. cit.*, pág. 43. Véase además su reciente obra, *Utopía y reformismo en la España de los Austrias, Siglo XXI*, Madrid, 1982. También J. L. ABELLÁN, *Historia crítica...*, II, *op. cit.*, págs. 360 y sigs.

por la «verdadera fe» religiosa (27). Por su parte, el dominico Francisco de Vitoria adoptó posiciones más eclécticas sobre la cuestión: de un lado, rechaza que el Papa o el Emperador puedan ser los amos del mundo, pero, a la vez, admite que la extensión del catolicismo es un imperativo religioso ineludible. Su punto de vista se sostiene en el principio de la libertad de evangelización, la defensa de los convertidos y la amistad con los príncipes locales aliados, basada en relaciones de tutela (28). Es Las Casas, como es sabido, quien con más vigor denunciará la falacia de los argumentos imperiales y especialmente la teoría de la guerra justa, representando así, al decir de Abellán, una posición intelectual moderna y racionalista por su contundente oposición al colonialismo y al integrismo dogmático (29).

El nuevo concepto de «Estado» que surge en el Renacimiento supone un desarrollo moderno de la idea medieval de «república» o «ciudadanía». El Estado es la organización de un cuerpo político y social a través de unas instituciones, es el *modo* de estar organizada una comunidad. Así, por ejemplo, a finales del siglo XVI, Cerdán de Tallada afirma: «Esta palabra, Estado, según su propia significación, es una cosa firme, estable y que permanece» (30). Lo más singular del caso es que este reconocimiento teórico de una nueva realidad política se superpone al mantenimiento de la vieja tradición iusnaturalista que sigue considerándose válida. En este sentido, el príncipe no es más que un servidor de la comunidad, aunque sea su máximo representante temporal (la «cabeza rectora» visible), que tiene como supremo fin la consecución del «bien común». Como acertadamente ha sintetizado Sánchez Agesta, los principios generales sobre los que se basa la teoría política de la época son los siguientes: 1.º La humanidad está repartida en varios Estados; 2.º cada Estado es un todo orgánico entrelazado jerárquicamente; 3.º la potestad regia es un oficio trascendente para la realización de los fines comunitarios; 4.º el poder del Estado procede de Dios, y 5.º el Estado es una comunidad ética que encuentra su justificación en la búsqueda misional de la perfección religiosa (31).

(27) T. ANDRÉS MARCOS, *Los imperialismos de J. Ginés de Sepúlveda en su «Democrates alter»*, IEP, Madrid, 1947, pág. 159, y A. LOSADA, *J. Ginés de Sepúlveda a través de su «epistolario» y nuevos documentos*, Instituto «Francisco Vitoria», Madrid, 1949, págs. 219 y 228.

(28) J. BAUMEL, *Les leçons de Francisco de Vitoria sur les problèmes de la colonisation et de la guerre*, Impr. de la presse, Montpellier, 1936.

(29) J. L. ABELLÁN, *Historia crítica...*, II, *op. cit.*, pág. 413.

(30) J. A. MARAVALL, *La teoría española del Estado en el siglo XVII*, IEP, Madrid, 1944, pág. 99.

(31) L. SÁNCHEZ AGESTA, *El concepto de Estado en el pensamiento español del siglo XVI*, IEP, Madrid, 1959, págs. 27 y 28.

Frente al pesimismo antropológico propio de un Maquiavelo (*al mondo non é che volgo*), la tradición católica parte del supuesto contrario, el de la sociabilidad natural de los hombres, incluida en el orden lógico de las cosas. Frente a la tesis de que el Estado surge para remediar un mal (la anarquía), se afirma que nace para conseguir un bien (la paz), rechazándose la idea de Bodino de que la violencia hubiese originado la asociación. Sobre el origen del poder político se mantiene, en general, la tesis de que éste procede, en última instancia, de Dios, pero que es delegado al príncipe a través de la sociedad. En algunos sectores de la doctrina se debatió sobre si ese carácter sobrenatural había sido conferido a la comunidad o directamente al soberano que la encarnaba políticamente. Los absolutistas defendieron la idea de que no hay una contraposición entre rey y reino puesto que, a su juicio, el propio monarca está directamente investido por la divinidad *ab initio*. En otras palabras, la transmisión del poder de la comunidad al príncipe no es un hecho histórico o jurídico, sino *metafísico*, derivado de la creación divina de la *potestas*. Por tanto, no cabe admitir la hipótesis de un «estado de naturaleza» puesto que el poder tiene un origen humano *innato*, reflejo de la providencia trascendente.

A su vez, los tradicionalistas consideran que el príncipe está limitado por razones religiosas y morales ya que el poder es fundamentalmente una *servidumbre* cuya meta está encaminada a elevar la felicidad de los súbditos. Surge así una concepción *ética del Estado* (por definición, católico) desde el momento en que el príncipe es moralmente responsable ante Dios y su función es concebida como un sagrado ministerio encaminado a la conducción de los hombres hacia la verdad revelada. Este evidente anacronismo ideológico no era incompatible con el reconocimiento de que el Estado debía ocuparse también de otros fines temporales, como los de garantizar la seguridad de sus súbditos, elevar su bienestar y proteger su unidad.

##### 5. PRINCIPALES EXPONENTES INTELECTUALES

Fue esencialmente la escuela teológica española, basada en el iusnaturalismo tomista tradicional, la que consagró las bases de estas doctrinas, pese a que su reflexión política fuese tangencial. Esta literatura rechazó los criterios renovadores expuestos por Maquiavelo, Du Plessis, Bodino, Rohan y Naudé, refugiándose en la tópica escolástica. Frente al aforismo *princeps legibus solutus* los teólogos defienden el de *princeps tenentur et ipsi vivere legibus suis* en aras de una monarquía «templada» basada en el equilibrio armónico con los «poderes intermedios». Precisamente en esto radica la clave

de la cuestión: el mantenimiento de la ortodoxia doctrinal tradicional obedece al rechazo eclesiástico de la intromisión estatal en su esfera. Es decir, esta actitud responde a la preocupación por preservar el marco tradicional de relaciones entre ambos poderes, amenazadas por la temible irrupción del Estado en la escena política.

Con todo, algunos teólogos mantuvieron posiciones de cierto eclecticismo, teórico y político, ante la consolidación irreversible de los Estados. El propio Vitoria reconoce plenamente la nueva pluralidad política, superando la visión medieval monista, aunque siga preservando el marco ideológico tradicional (32). De un lado, el Estado es concebido por Vitoria como una comunidad política con poder suficiente y perfecta en sí misma. El poder tiene, por tanto, un fundamento *natural*, pero debe estar sometido a las leyes para servir a la sociedad. Con todo, como dice Giner, este planteamiento teórico de la soberanía de la ley no tiene consecuencias prácticas ya que es el rey quien interpreta su propia norma (33). Más interés teórico presentan las posturas del jesuita Francisco Suárez relacionadas con la noción de soberanía, aunque limitadas tan sólo al plano especulativo. Desde su punto de vista, el Estado tiene, a la vez, un carácter *artificial* y *natural* y, al igual que la Iglesia, también es una sociedad perfecta (34). Como ha señalado Mateo Lanseros, hay en Suárez elementos de pacto social *implícito* que convierten al pueblo en el depositario y en el titular último de la soberanía (35). En efecto, para Suárez el Estado es el resultado de un acuerdo de voluntades para someterse a una autoridad política suprema, reflejo de una delegación divina suprema del poder. El Estado tiene así un origen mediatizado, pues, si bien procede de Dios, es creado gracias al concurso de la sociedad. Esta efectúa una cesión, permanente e irreversible, de sus derechos políticos originarios, aunque Suárez rechaza el criterio absolutista integral del cardenal Belarmino, defensor del origen divino directo del poder real (en su apoyo a Jacobo I). En definitiva, la *democracia* sería la forma teórica primaria de gobierno, aunque Suárez no es un radical que llegue a esta conclusión

(32) Véase L. RECASÉNS SICHES, «Teorías políticas de Francisco de Vitoria», en *Anuario de la Asociación Francisco de Vitoria*, II, Sucesores de Rivadeneyra, Madrid, 1931, y J. CORTS GRAU, *Los juristas clásicos españoles*, Editora Nacional, Madrid, 1948, pág. 79.

(33) S. GINER, *Historia del pensamiento social*, Ariel, Barcelona, 1975, pág. 202.

(34) P. MATEO LANSEOS, *La autoridad civil en Francisco Suárez*, IEP, Madrid, 1949, págs. 24 y 27. Además, E. GÓMEZ ARBOLEYA, *Suárez*, dos vols., Universidad de Granada, 1946, y H. ROMMEN, *La teoría del Estado y de la comunidad internacional en Francisco Suárez*, Espasa-Calpe, Madrid, 1951.

(35) P. MATEO LANSEOS, *La autoridad civil en Francisco Suárez*, *op. cit.*, páginas 141 y 210-211.

filosófica con tanta claridad. Entre la soberanía del Estado y la del pueblo, Suárez adopta, de hecho, un criterio ecléctico intermedio: el Estado se convierte en un cuerpo político y social a la vez (36).

Una interesante reflexión sintética, que no procede del campo eclesiástico y bastante próxima a la de Suárez, es la de Diego Saavedra Fajardo. Su teoría del Estado se basa en las aportaciones de Botero que intentaron hacer compatibles la doctrina religiosa con la «buena» razón de Estado. Todo el problema consiste en situar la religión y los principios morales irrenunciables *dentro* de la vida política del Estado. Por ejemplo, la tolerancia es inadmisibles no sólo por razones confesionales y doctrinales —que comparte—, sino porque se convierte en una fuente permanente de disturbios y de ingobernabilidad (37). El ejemplo francés (el Edicto de Nantes de 1598) es presentado por este autor como una solución propia del maquiavelismo de la peor especie. En España, argumenta, la religión trasciende la simple conciencia individual ya que *configura* estructuralmente la naturaleza de la sociedad y del Estado, tesis que está en el origen del pensamiento político tradicionalista autóctono.

Con relación al problema del origen del poder, Saavedra Fajardo se basa en la tesis de Suárez sobre el pacto social fundacional: «El reino es una función de muchas ciudades y pueblos, un consentimiento común en el imperio de uno y en la obediencia de los demás a que obligó la ambición y la fuerza. La concordia le formó y la concordia le sustenta» (38). Con todo, no hay que llamarse a engaño, el pueblo no puede pretender tener derechos frente al Estado puesto que, una vez constituido el poder político, éste es irreversible. El ideal de gobierno es, naturalmente, el de una monarquía «templada» que evite el despotismo y la anarquía. Su idea de un príncipe político cristiano combina las recomendaciones morales habituales con las reglas técnicas de gobierno esenciales, ya que Saavedra Fajardo es consciente de que el «arte del mando» es imprescindible. En este terreno ofrece indicaciones concretas de interés, verbigracia: es partidario de mantener, por razones de oportunidad política, la estructura «federativa» de los diversos reinos hispánicos, a la vez que recomienda el ejercicio directo del poder por parte del rey sin intermediarios: «Donde muchos gobiernan, no gobierna

---

(36) A. DEMPF, *La filosofía cristiana del Estado en España*, Rialp, Madrid, 1961, página 165.

(37) «Idea de un príncipe...», III, en J. C. DOWLING, *El pensamiento político-filosófico de Saavedra Fajardo. Posturas del siglo XVII ante la decadencia y conservación de monarquías*, Sucesores de Nogués, Murcia, 1957, pág. 216.

(38) «Idea de un príncipe...», LXI, en F. MURILLO FERROL, *Saavedra Fajardo y la política del barroco*, IEP, Madrid, 1957, pág. 280.

ninguno» (39). Sus opiniones económicas mercantilistas demuestran una perspectiva moderna, pero no encuentran el terreno propicio para desarrollarse por la ausencia significativa de una mentalidad capitalista.

Por lo que se refiere a la cuestión de las *formas de gobierno*, no tan relevante, la inmensa mayoría de los escritores políticos de la época son fervientes partidarios de la monarquía hereditaria, pero no «absoluta», sino «templada». Se sigue partiendo de la vieja clasificación aristotélica de las seis formas, con muy poca originalidad. En general, predomina la idea de que, en principio, cualquier forma de gobierno puede ser justa si es legítimo su origen y actúa como tal después. Sin embargo, se argumenta, parece preferible la monarquía por ser más acorde con la «naturaleza» y la tradición. Se supone que los muchos difícilmente gobernarán bien juntos y como en el mundo predominan las «turbas» (lo que ya había dicho Maquiavelo) es preferible el gobierno de uno solo. En la España de la época no suele acogerse la idea de un régimen mixto, ni siquiera en su variante de una combinación entre monarquía y aristocracia. El rey debe ser el único titular de la soberanía, aunque pueda estar asesorado por consejeros. La monarquía puede tomar *algunos* elementos del régimen aristocrático (los Consejos) e incluso del democrático (la designación por méritos, no por origen o condición social), pero ello no altera el principio de la autoridad indivisible.

Para la mayoría de los autores la república viene a ser una tiranía encubierta ya que todos pretenden mandar: deliberar puede ser cosa de muchos, pero ejecutar, tan sólo de unos pocos. Es más, el principio democrático es perturbador por su carácter *mecánico*, mientras que el monárquico garantiza la unidad política y la seguridad civil. Sólo la monarquía hereditaria evita convulsiones y desórdenes, desaconsejándose el criterio electivo por las dosis de arbitrariedad y tendenciosidad que introduce. En definitiva, como decía Portocarrero a finales del siglo XVIII: «La monarquía es un dominio absoluto de muchas ciudades y provincias en un solo individuo que se llama Rey» (40). El propio Vitoria, defensor de una monarquía «templada», afirma: «*In regno principatu rex est non solum supra singulos, sed etiam supram totam republicam, id est, etiam supra omnes*» (41). Sólo Suárez introduce un cierto matiz interesante en esta cuestión ya que se remite a la libre discreción de la comunidad, llegando a afirmar que la monarquía no tiene por qué ser siempre la mejor solución política.

(39) F. MURILLO FERROL, *op. cit.*, págs. 302 y 307.

(40) J. A. MARAVALL, *La teoría española del Estado...*, *op. cit.*, págs. 178-179.

(41) «De potestate civili», en J. CORTS GRAU, *Los juristas clásicos...*, *op. cit.*, página 80.

## 6. EL CONCEPTO DE SOBERANÍA Y EL TACITISMO POLÍTICO

Como ha señalado Maravall, la obsesión de los doctrinarios españoles de la época por salvaguardar la presunta superioridad trascendente de la religión católica sobre la política expresa el apogeo de la cultura contrarreformista, excluyente de otras perspectivas (42). La tradición medieval había generado tres grandes posturas ante la política: el agustinismo basado directamente en la fe, el tomismo que pretendía sintetizar la religión con la razón y el averroísmo más inclinado hacia criterios racionalistas. Precisamente Maquiavelo procede de esta última tendencia, cuyas bases filosóficas entraban en contradicción con las tesis católicas. La idea predominante a la hora de analizar la política consistió en reconocer la realidad de su existencia, pero integrada en el orden natural cristiano trasfundido de gracia, preservando la armonía entre razón y fe, según las indicaciones, definitivas en este terreno, del jesuita italiano Botero (43). Acogiendo el criterio de Tierno y De Vega, debe recordarse que la filosofía escolástica siempre se da por supuesta a la hora de disertar sobre política (44). Aunque, a veces, se discuten problemas políticos reales, esa mediación cultural arcaica deforma toda la reflexión, de ahí el violento rechazo del maquiavelismo, al que se le achacó incluso un trasfondo herético. Sólo más tarde, para sortear este escollo y poder hacer consideraciones más realistas sobre el Estado, algunos escritores acudirán a Tácito.

La progresiva afirmación del Estado como instancia suprema de poder conllevó la elaboración del concepto de «soberanía absoluta» en cuanto elemento ideológicamente legitimador fundamental. En la época moderna se consuma la apropiación de la *majestad* (atributo imperial) por los reyes (*rex est imperator in regno suo*), basada en la fórmula de «no reconocer superior» en lo temporal. Se trata del desarrollo de una vieja tesis del jurista Bartolo en el siglo XIV (*civitas superiorem non recognoscens es sibi princeps*) para afirmar la plena autosuficiencia política y jurídica del Estado (45). Los elementos que proporcionan una base doctrinal a este punto de vista, tal como los acuñó Figgis, son: 1.º La monarquía es una institución de origen

(42) J. A. MARAVALL, *La teoría española del Estado...*, op. cit., págs. 366 y sigs.

(43) Véase el notable capítulo sobre este autor en la conocida obra de F. MEINCKE, *L'idea della ragione di Stato nella storia moderna*, Sansoni, Florencia, 1977, páginas 65 y sigs. (la principal obra de BOTERO lleva precisamente por título *Della ragione di Stato*, 1589).

(44) E. TIERNO GALVÁN y P. DE VEGA, *Antología...*, op. cit., págs. 8-10.

(45) J. A. MARAVALL, *La teoría española del Estado...*, op. cit., pág. 82.

divino; 2.º el derecho hereditario es irrevocable; 3.º los reyes son únicamente responsables ante Dios, y 4.º la no resistencia y la obediencia indiscutida son de prescripción divina (46).

La teoría de la soberanía define al Estado moderno y le confiere superioridad y preeminencia en todos los terrenos. Por eso su poder es definido como *absoluto*, es decir, libre y exento de cargas, incluso, eventualmente, ante las propias normas jurídicas. En la tradición española el concepto de «soberanía» (*maiestas*) tiene unos orígenes bajo-medievales y se refería a la potestad originaria delegada a los reyes. Con posterioridad se perfeccionó con la consideración de que equivalía a la *summa potestas*, lo que no era incompatible con la existencia de privilegios y exenciones estamentales. Al producirse la recepción de la teoría de Bodino sobre el tema se verifica una creciente secularización del concepto *plenitudo potestatis*. En España se emplea la fórmula de Bodino (*Republique est un droit gouvernement de plusieurs menâges et de ce qui leur est commun avec «puissance souveraine»*, en su versión latina, *cum summa «perpetuaque potestate»*), en su traducción literal castellana, «suprema» o «superior autoridad» (47). Por ejemplo, el tacitista Ramírez de Prado (1617) adopta plenamente esa conocida definición: «La República es un cuerpo y congregación de muchas familias en comunidad de vida, sujetas al justo gobierno de una cabeza soberana» (48). Sin embargo, esta reflexión laica sobre el Estado no pudo llegar hasta las últimas consecuencias por los condicionamientos mentales e ideológicos anteriormente considerados. Tras la inclusión de las obras de Maquiavelo en el Índice no era posible identificarse abiertamente con sus tesis, de ahí la necesidad de acogerse a otros autores asimilables no proscritos.

La extraña recepción del maquiavelismo en España fue parcial e indirectamente posible a través de la relectura del historiador romano Tácito, lo que daría pie a elaborar ciertos elementos para una teoría racionalista del Estado (49). Pese a que el estudio de la política sea distinto en Maquiavelo

(46) Véase Figgis, en J. A. MARAVALL, *EMMS*, I, *op. cit.*, págs. 280-281.

(47) J. A. MARAVALL, *La teoría española del Estado...*, *op. cit.*, págs. 98-99.

(48) J. BENEYTO (ed.), *Lorenzo Ramírez de Prado. Consejo y consejeros de príncipes*, IEP, Madrid, 1958, pág. 7.

(49) Sobre el tacitismo moderno en general véase las obras clásicas de B. CROCE, *Storia dell'età barocca in Italia*, Laterza, Bari, 1929, y G. TOFFANIN, *Machiavelli e il tacitismo. La «politica stóricas» al tempo della Controriforma*, Guida, Nápoles, 1972. Una buena contribución actual en K. C. SCHELLHASE, *Tacitus in Renaissance political thought*, Chicago University Press, Chicago, 1976. Para su proyección en la España moderna: J. A. MARAVALL, «La corriente doctrinal del tacitismo político en España», en *Cuadernos Hispano-Americanos*, núms. 238-240, octubre-diciembre 1969,

y en Tácito, es relacionable por su coincidencia en analizar la realidad tal como se presenta. El hecho no pasó desapercibido para los doctrinarios tradicionalistas de la época que rechazaron y combatieron el tacitismo (sobre todo Rivadeneyra), considerándolo como el reintrodutor del maquiavelismo y como una nueva escuela de tiranía y de inmoralidad política. No obstante, como precisa Abellán, no son identificables sin más maquiavelismo y tacitismo, ya que este último viene a ser una vía intermedia entre aquél y el erasmismo para intentar comprender la política con un sentido empírico y realista en un momento histórico crítico para el Estado de los Austrias (50). Ante los nuevos problemas teóricos para definir el fenómeno del Estado moderno, incomprensible con los dogmas religiosos, algunos intelectuales se interrogaron sobre la posibilidad de deducir reglas técnicas y objetivas de la política. En efecto, la crisis de la monarquía hispánica no era explicable con criterios providencialistas, de ahí la aportación renovadora del tacitismo en cuanto corriente no metafísica tolerada (51). Este grupo de intelectuales no forma un bloque homogéneo ya que algunos presentan posiciones de compromiso y otros —pocos— de afirmación laica. Con todo, ese buscar la política bajo un prisma autónomo fue criticado ya que la tesis oficial era que, en efecto, no se podía desconocer la existencia del Estado, pero que resultaba inadmisibles la postura amoral (inmoral para Rivadeneyra) de Maquiavelo puesto que, por definición, la fe dirige a la razón y, por tanto, también a la razón de Estado. En consecuencia, el maquiavelismo es una *turbación* de la razón, es decir, es irreligioso y esto es así porque no puede haber dos verdades distintas y separadas, sino tan sólo una, que es la revelada por la fe y ante la que todo debe adaptarse.

El principal representante de esta corriente y, a la vez, el único teórico de la política de cierta talla que surgió en la España de los Austrias, fue Baltasar Alamos de Barrientos, que tuvo experiencia de gobierno como secretario de Antonio Pérez. Desde un punto de vista metodológico Alamos recurre al empirismo pragmático y al racionalismo mecanicista para analizar científicamente la política desde presupuestos antropológicos pesimistas. Así como la medicina, arguye, es una *técnica* para mantener la salud del cuerpo, la política es otra *técnica* que procura preservar al Estado. La ciencia de la política se fundamenta en la historia como base experimental de la que es posible deducir una «quintaesencia», es decir, un sistema de principios y de

---

y E. TIERNO GALVÁN, «El tacitismo en las doctrinas del Siglo de Oro español», en *Escritos (1950-1960)*, Tecnos, Madrid, 1971.

(50) J. L. ABELLÁN, *Historia crítica...*, III, *op. cit.*, pág. 102.

(51) E. TIERNO GALVÁN y P. DE VEGA, *Antología...*, *op. cit.*, pág. 7.

reglas universales. En consecuencia, Alamos se pregunta cómo se adquiere el poder y cómo se conserva y por ello no habla de los deberes del príncipe hacia los súbditos, ni de sus virtudes morales, todo ello con el fin de contribuir a reforzar el papel soberano del propio Estado (52). Como han señalado Tierno y Abellán, Alamos es un autor político moderno porque: 1.º funda la política como esfera autónoma de la moral; 2.º busca una base científica y laica para su estudio, y 3.º supera los criterios dogmáticos, ideológicos y religiosos de la Contrarreforma en aras de un punto de vista racional (53).

## 7. LOS LIMITES DEL PODER

El reconocimiento general de que la soberanía es un atributo exclusivo del Estado no impide, antes al contrario, la teorización de diversos límites para la acción del gobernante. Se argumenta que el Estado no es un patrimonio privado del príncipe, sino que es tan sólo un instrumento para la conservación de la armonía general. En cuestiones de ley civil el rey es fuente de derecho y, por tanto, puede modificarla y hasta incluso incumplirla. Ahora bien, este principio se supone excepcional puesto que siempre es *preferible* que el rey respete y acate sus propias normas que deberán tener un fundamento natural para evitar la arbitrariedad y la tiranía. Desde el punto de vista eclesiástico el emperador es posterior al imperio y el rey al reino, de ahí que éste no deba modificar unilateralmente la legislación y la jurisdicción que le ha sido dada (54).

Aunque la potestad de establecer leyes es uno de los principales atributos de la soberanía, es decir, de la manifestación de voluntad del gobernante, no es posible la imposición de principios que repugnen al pueblo y que atenten contra sus costumbres y convicciones más profundas (Alfonso de Castro). El rey es superior a la ley en la medida en que la puede cambiar, pero es inferior porque ha de someterse a lo que prescribe (Vitoria). El príncipe está *dentro* de la comunidad y está moralmente obligado a aceptar

---

(52) Sobre este autor puede verse el ensayo monográfico de M. FERNÁNDEZ ESCALANTE, *Alamos de Barrientos y la teoría de la razón de Estado en España*, Fontamara, Barcelona, 1975, pág. 145. El principal mérito de este estudio introductorio, un tanto irregular, es el haber puesto de relieve la modernidad del pensamiento político de Alamos y el injusto olvido tradicional de su figura.

(53) E. TIERNO GALVÁN, *El tacitismo...*, op. cit., págs. 64-65 y 78. J. L. ABELLÁN, *Historia crítica...*, III, op. cit., pág. 107.

(54) Este es el criterio medioeval de DANTE, «De monarchia», lib. III, cap. X, en J. A. MARAVALL, *La teoría española del Estado...*, op. cit., pág. 125.

los anteriores criterios legales. En este terreno se aducen las denominadas *leyes fundamentales* o del reino, consideradas superiores a las contingentes y variables (las del gobierno ordinario del rey) ya que fundamentan el orden establecido, ponen las bases inmodificables del sistema y señalan unos límites precisos a la autoridad suprema. En realidad, las leyes fundamentales nunca resultaron un límite objetivo y positivamente exigible, pero tuvieron notable fuerza ideológica. La monarquía queda así vinculada a las leyes viejas y su mantenimiento es más que aconsejable puesto que si el rey resuelve unilateralmente al margen de aquéllas, aunque *acierte*, sale del terreno de la monarquía «templada» para deslizarse en el del despotismo (Juan de Santa María). En la práctica, los grupos privilegiados más celosos de sus prerrogativas se atrincheraron en la defensa a ultranza de las leyes antiguas frente al Estado que pretendía limitar su poder político.

Esta reflexión generó una abundante y polémica literatura sobre el conocido *derecho de resistencia* ya que, desde la Edad Media, estaba sentado el principio de que si un rey se apartaba flagrantemente del Derecho natural era legítimo sublevarse contra él (55). En la época moderna el absolutismo rechazará esta pretensión como contraria al derecho divino ya que la rebelión será considerada, en cualquier caso, como mucho más perniciosa que la peor de las tiranías por la anarquía popular que introduce (Guevara, Ginés de Sepúlveda). La polémica doctrinal sobre la cuestión obedece al menoscabo que suponía para la ideología absolutista y, en la práctica, a los magnicidios de los monarcas franceses Enrique III de Valois (1589) y Enrique IV de Borbón (1610), achacados por los absolutistas a la perniciosa e insidiosa influencia de esas teorías inductoras. Precisamente el famoso tratado de filosofía política del jesuita Juan de Mariana, *De rege et regis institutione* (1599), se convirtió en el blanco de todas las críticas. En realidad, Mariana no hizo más que recoger una vieja tradición de origen medieval según la cual el tirano es la encarnación del mal y del demonio, de ahí la posibilidad de acabar con él (56). Es decir, si la sociedad es injustamente humillada y esclavizada por el soberano debe abrirse la posibilidad de rebelarse. Si el príncipe es ilegítimo se simplifican las cosas puesto que entonces cualquiera podrá libremente acabar con el usurpador. En cambio, si el tirano tiene un origen legítimo deberán soportarse al máximo sus acciones despóticas, excepto si desprecia públicamente las leyes generales de la honestidad y la justi-

(55) Véase «Las Partidas de Alfonso X el Sabio de Castilla», II, XIII, 25, en J. A. MARAVALL, *EMMS*, I, *op. cit.*, pág. 382.

(56) R. FERNÁNDEZ DE VELASCO, *Historia de la literatura política en España*, Reus, Madrid, 1925, pág. 109.

cia. Mariana se cuida mucho de aclarar que el tiranicidio es una hipótesis excepcional, sólo posible en el caso de que el príncipe atropelle al Estado, robe las fortunas públicas y privadas, viole las normas fundamentales y vulnere la religión. Si se produce esta desdichada situación, deberá procederse con cautela y por etapas sucesivas: será menester amonestar al príncipe, conminarle a enmendarse y, si persiste, sólo entonces será posible la desobediencia cívica. En última instancia, si ni aun así es posible rectificar, contra toda lógica, el rumbo de la vida política, será lícito sublevarse. Ahora bien, esta grave, trascendental y poco deseable acción deberá ser tomada por un número importante y *cualificado* de personas (Mariana no proporciona más indicaciones), aunque, en el caso de no ser posible convocar tan magna asamblea, podría justificarse eventualmente la acción individual que acabase con la vida del tirano (57). Lo curioso del caso es que, sin salirse del terreno de la ortodoxia, Mariana provocó un notable revuelo doctrinal, expresión del desarrollo del absolutismo que no favorecía el mantenimiento de ese viejo criterio.

Parecidas posiciones sustentaron otros teólogos del momento; así, para Vitoria, cabe teóricamente el derecho de resistencia a la tiranía, siempre que no se deriven males mayores de ello. En todo caso, no siempre es fácil deslindar lo legítimo de lo ilegítimo ya que la anarquía popular es un riesgo inherente a toda insurrección, de ahí que sea preferible, en estos casos, la conducta de acatar, pero no cumplir. Suárez es incluso más restrictivo ya que, desde su punto de vista, por principio, no resulta lícito revocar a un régimen instalado. En cuanto la sociedad ha transmitido el poder al soberano no es posible pretender su recuperación colectiva —por la zozobra que ello generaría en los cimientos del Estado—, excepto quizá en gravísimas circunstancias en las que peligraran realmente las esencias últimas de la fe y la justicia. Ante los desmanes del poder lo más prudente es desobedecer las órdenes injustas y, en cualquier caso, acudir al auxilio esclarecedor de la Iglesia.

Directamente influenciado por estas tesis debe encuadrarse al grupo de los neoestoicos, uno de cuyos máximos representantes es Francisco Quevedo. Su teoría política tiene escasa envergadura y está motivada por un beligerante rechazo ético del maquiavelismo, lo que lastra irremediabilmente toda su reflexión al respecto, como subraya Abellán (58). Quevedo rechaza además por completo el derecho de resistencia, por los peligros de irrupción popular incontrolada en el Estado, y el tiranicidio por intrínsecamente inmo-

(57) J. L. ABELLÁN, *Historia crítica...*, II, *op. cit.*, pág. 586.

(58) J. L. ABELLÁN, *Historia crítica...*, III, *op. cit.*, pág. 232.

ral (59). En efecto, sería inadmisiblemente y desastroso políticamente legitimar cualquier insubordinación contra el poder establecido ya que el rey es el representante de Dios en la tierra y sólo a esa instancia le corresponderá juzgar y, en su caso, castigar. Progresivamente el tema deja de interesar, tras la plena consolidación del absolutismo a principios del siglo XVII. En definitiva, preocupan más el desgobierno y la inacción del rey (es la época de los validos en España) que las viejas teorías sobre el tiranicidio.

## 8. EL PRÍNCIPE Y LA SOCIEDAD

No es, pues, casual que la literatura emblemática y pedagógica tuviera una extraordinaria difusión en España desde finales del siglo XVI en adelante (60). Los escritores políticos se dedican a elaborar obras «ejemplares» y útiles basadas en alegorías y símbolos, buscando en la historia y en la religión episodios gloriosos y máximas prudentes y edificantes para la educación del buen príncipe. Se elabora así un modelo mítico del perfecto príncipe cristiano basado en ejemplos bíblicos e históricos (Josué, Salomón, Marco Aurelio, Fernando el Católico), siempre en oposición al modelo de Maquiavelo. La búsqueda de la *virtud* se persigue en sentido opuesto al de éste: las virtudes deben ser religiosas, no «artes» de gobierno. El buen príncipe debe poseer, sin duda, las técnicas de la política, pero subordinadas a una finalidad superior y trascendente. En ningún caso es lícito usar medios «abominables» de gobierno puesto que es preferible el buen ejemplo para acrecentar la reputación del príncipe, aunque, a veces, pueda justificarse la ocultación de ciertos propósitos, así como el disponer de un privado para desvincularse de ciertas responsabilidades (Gracián) (61).

Conexa a esta preocupación pedagógica se halla la reflexión sobre los *consejeros* del príncipe. Reconocida sin discusión la autoridad política suprema del rey, los teóricos se dedican a darle consejos para auxiliarle en su labor. Un Consejo es, por definición para los escritores políticos españoles de la época, un órgano selecto de personas escogidas directamente por el rey, al que se deben. Un buen Consejo debe ser de designación real, reducido,

(59) P. PÉREZ CLOTET, *La «Política de Dios», de Quevedo. Su contenido ético-jurídico*, Reus, Madrid, 1928, pág. 105.

(60) El tratado más completo sobre el tema, aunque bastante anticuado y con una perspectiva apologética, sigue siendo el de M. A. GALINO CARRILLO, *Los tratados sobre educación de príncipes (siglos XVI y XVII)*, CSIC, Madrid, 1948.

(61) J. A. MARAVALL, *La teoría española del Estado...*, *op. cit.*, pág. 259.

capacitado y exclusivamente asesor. El príncipe puede —incluso debe— oírlo, pero no acatar sus deliberaciones puesto que es tan sólo un órgano consultivo no vinculante. La posición de los monarcas españoles ante este fenómeno fue un tanto ambigua ya que el principio unipersonal de gobierno era irrenunciable, pero las circunstancias les obligaron a delegar funciones políticas. En particular, el valido acabó detentando una elevadísima posición en el Estado, controlando toda la situación política. La actitud de la aristocracia ante esta figura fue de recelo, al igual que la del bajo pueblo deseoso de que el rey gobernara directamente. En general, hay, pues, un rechazo crítico difuso de esta institución por su carácter «entrometido» que mermaba la soberanía única e indivisible del rey. Con todo, al consolidarse su papel, se convierte en inevitable y entonces se le rodea de justificaciones y loas, elaborándose incluso un modelo ideal de «perfecto privado» (62). Las tesis esenciales sobre el mismo, que se entrecruzan cronológicamente, son las siguientes: 1.<sup>a</sup> es justa la figura del valido en cuanto principal consejero real (Maldonado, Solórzano, Mártir Rizo); 2.<sup>a</sup> se acepta siempre que su poder sea muy claramente inferior al del rey (Quevedo, Saavedra Fajardo), y 3.<sup>a</sup> se rechaza porque perjudica a la soberanía real, es un intermediario inútil y, además, peligroso políticamente (López Bravo) (63).

Dentro del género emblemático destaca sobre todo la aportación de Saavedra Fajardo que lo trasciende en su reflexión política. Como recuerda Murillo, la antropología de este autor, si bien dentro de la ortodoxia católica, tiende al pesimismo, por la influencia del estoicismo senequista (64). Para este pensador es difícil, en efecto, encontrar personas de bien, especialmente para las tareas del Estado, de ahí su gran preocupación por forjar un modelo de gobernante sabio y virtuoso (la *Idea de un príncipe político cristiano representada en cien empresas* es de 1640). En su método de trabajo se refleja esta ambigüedad que se debate entre el «deber ser» de la política y el estudio real de la misma, intentando conciliar la tradición heredada con criterios empíricos de análisis. Esto es así porque en Saavedra Fajardo hay una conciencia plena de que la idea de un imperio universal hispánico está definitivamente arruinada y de que la decadencia es un hecho consumado (65). Al decir de Dowling, la principal contradicción de este autor radica precisamente en su empeño por mantener el tradicionalismo católico, con un punto

---

(62) F. TOMÁS Y VALIENTE, *Los validos...*, *op. cit.*, pág. 116.

(63) *Idem*, *op. cit.*, págs. 124-136.

(64) F. MURILLO FERROL, *Saavedra Fajardo...*, *op. cit.*, págs. 42-43 y 55.

(65) *Idem*, *op. cit.*, págs. 106-107.

de vista realista y pragmático de la política (66). Abundando en el tema, Abellán hace notar que su pensamiento forma parte del esfuerzo por modernizar a España, sin cortar los lazos con la tradición (67).

Colateralmente la doctrina se refiere a los «súbditos», en cuanto destinatarios del poder y a la actitud del rey para con el pueblo. La teoría tradicional afirmaba que reinar es un señorío sobre hombres libres y que el poder se aplica en beneficio de la colectividad. Los teólogos, por ejemplo, insistieron en que los súbditos debían colaborar activamente con el rey puesto que vivir libre es hacerlo bajo un derecho justo (Suárez). Los derechos de la persona sólo existen en la comunidad, no individualmente, puesto que están insertos en un orden político superior. Maravall recuerda que los vínculos entre el Estado moderno y los súbditos son diferentes a los del estricto vasallaje medieval puesto que aminoran las instancias intermedias ante el poder real (68). En cierto sentido empiezan a surgir embriones de «opinión pública» que obligan a establecer unas mínimas bases consensuales entre el rey y los súbditos (de ahí la importancia de las peticiones). Decía Antonio Pérez: «Será prudencia contentar a la plebe, que es la que brama, grita y publica sus quejas, muy poco temerosa por su multitud y por lo poco que tiene que perder» (69).

Es grande, en efecto, la preocupación por la revuelta y el tumulto popular y hay un verdadero terror por los excesos de la plebe enfurecida y sublevada contra los grandes. Técnicamente la revuelta social es considerada por la doctrina como una guerra civil y como tal debe ser tratada. Para Valenzuela Velázquez la sedición popular tiene sus raíces en la *maldad* humana, debiendo ser extirpada de raíz y sin contemplaciones. Lo más singular del caso es que se produce un gran pragmatismo doctrinal a la hora de enfrentarse con este problema y los consejos para el príncipe al respecto son mucho más «maquiavélicos» que los del propio Maquiavelo (70).

Por último, debe hacerse una breve referencia a la idea de «patria» por su relación directa con la base social del Estado. Ciertamente surge con el

(66) J. C. DOWLING, *El pensamiento político-filosófico de Saavedra Fajardo...*, *op. cit.*, pág. 155.

(67) J. L. ABELLÁN, *Historia crítica...*, III, *op. cit.*, pág. 84. Véase, asimismo, la importante tesis de A. JOUCLÁ-ROAU, *Le tacitisme de Saavedra Fajardo*, Editions Hispaniques, Paris, 1977.

(68) J. A. MARAVALL, *EMMS*, I, *op. cit.*, pág. 420.

(69) Atribuido a PÉREZ, pero probablemente compilado por ALAMOS DE BARRIENTOS, «Norte de príncipes», en J. A. MARAVALL, *La teoría española del Estado...*, *op. cit.*, página 357.

(70) *Idem*, *op. cit.*, pág. 362.

Estado un nuevo sentimiento de comunidad, con elementos protonacionales, pero con manifestaciones no sólo contradictorias, sino múltiples e irregulares. La idea de «patria» equivale a la de lugar de nacimiento, así como la de «tierra», mientras que el concepto de «nación» designa a un grupo de gentes que tienen un origen local y de estirpe común. El Estado se superpone como nuevo elemento integrador y redefinidor: un grupo de gentes y tierras gobernadas por un mismo soberano y con una misma religión forman una patria (71). Por tanto, se requiere obligatoriamente que toda la sociedad practique la misma religión, no siendo admisible la convivencia y tolerancia con otras confesiones puesto que ello genera disturbios y es un síntoma de debilidad del Estado. La lengua, por su parte, se empieza a convertir también en otro factor definitorio de la «patria», aunque, en la España de los Austrias (*Las Españas*) la realidad lingüística era plural, pese a ciertas manifestaciones hegemónicas castellanas. Por ejemplo, Juan de Solórzano reclama la unidad lingüística ya que ello reforzaría la integración del Estado, pero es una voz aislada (72). La patria, en definitiva, obliga políticamente, ya que se debe participar en la defensa común del rey, la tierra y la fe.

#### 9. ALGUNAS CONCLUSIONES

La completa hegemonía de las ideologías políticas de raíz medieval confirman, por una parte, la parcial ausencia de Renacimiento en España y, por otra, el carácter limitado e incompleto del absolutismo del Estado. En efecto, choca fuertemente la inexistencia de un Estado centralizado en contraste con otras monarquías absolutistas europeas, como la inglesa en el siglo XVI o la francesa en el siglo XVII (por no citar los modelos de Rusia o Suecia). En los reinos hispánicos los dos *únicos* vínculos de unión que se producen son el dinástico y especialmente el religioso. La explicación de este singular fenómeno radica en dos elementos: las Indias y la rigurosa estructura social estamental. Las riquezas coloniales no hicieron necesaria una concentración peninsular de recursos y, a su vez, la resistencia de los estamentos privilegiados a la centralización fue particularmente eficaz. Añádase a esto el escaso desarrollo mercantilista interior, con la consiguiente ausencia apreciable de burguesía, para comprender la total imposición de la mentalidad aristocráti-

(71) J. A. MARAVALL, *EMMS*, I, *op. cit.*, págs. 462-464.

(72) F. J. DE AYALA, *Ideas políticas de Juan de Solórzano*, EEHA, Sevilla, 1946, página 171.

ca —el desprecio por las «artes viles y mecánicas»— entre amplios sectores sociales.

La literatura política que se produce está dominada por la ideología religiosa contrarreformista, basada en la intolerancia y en la represión de la disidencia, teniendo un carácter moralizante y subordinado a los principios eclesiásticos. Así, se argumentará casi siempre en términos iusnaturalistas y se combatirá frontalmente el «maquiavelismo», es decir, el intento de separar y autonomizar la esfera política de la moral. Inevitablemente la doctrina tuvo que enfrentarse con la realidad del Estado, reconociéndose su pluralidad mundial, pero nunca se renunció del todo a esa suprema «misión universal» imperial unificadora atribuida a la monarquía hispánica. Desde este anacrónico punto de vista el Estado no es una «máquina», como decía Maquiavelo, para mantener el poder, sino fundamentalmente un medio para alcanzar el «bien común». Por consiguiente, frente al «arte del gobierno», es decir, la «fría» técnica política, se ensalza la presunta «misión» sobrenatural del mismo.

La imposición aplastante de esta temática y de este enfoque obedece a la decisiva influencia de los teólogos, cuya reflexión política no es puramente nostálgica (la preservación del legado cultural medieval), sino que responde a las necesidades de autonomía de la propia Iglesia frente al Estado. De ahí la defensa teórica de los «poderes intermedios» y la construcción de la idea de la «monarquía templada» basada en el Derecho natural. Por ello los teólogos enfatizan los *límites* del poder y la necesaria sumisión del príncipe a las «leyes fundamentales» y a los principios éticos del catolicismo. El tema del derecho de resistencia y el tiranicidio es un motivo retórico, esgrimido y recordado por los eclesiásticos por razones de afirmación ideológica frente al Estado, descartándose por completo su eventual transformación en una alternativa práctica posible. En efecto, todas las especulaciones de los teólogos sobre la supremacía del Derecho natural o el origen social mediato del poder no tuvieron consecuencias efectivas ya que todos ellos acataron por completo la monarquía y colaboraron, a veces muy estrechamente, con ella. Bloqueada la reflexión política por estas consideraciones no quedaba más terreno que el de la literatura emblemática y pedagógica que floreció extraordinariamente y que tiene un nulo valor científico, obsesionada por construir el mito del «buen príncipe cristiano», pastor y guía de sus súbditos. En este capítulo sólo es posible recuperar algunas aportaciones dispersas de Saavedra Fajardo por representar posturas de eclecticismo y de un imposible compromiso entre tradición y modernidad. Como se ha señalado, presentan una coherencia política superior los tacitistas que comprendieron la idea de la «razón de Estado» en sí misma, sin otras mediaciones «trascendentes».

Por una parte, acogieron el concepto de «soberanía» de Bodino y, por otra, procedieron a una cierta relectura de Maquiavelo a través de Tácito. Con ello consiguieron estudiar autónomamente la política, siendo los únicos intelectuales relacionables con el pensamiento político europeo renovador moderno, pese a su menor envergadura teórica general.