

# *El objeto de la legalidad en la expresión salus populi suprema lex esto*

Ángel SÁNCHEZ DE LA TORRE  
Universidad Complutense

## RESUMEN

La conexión entre Derecho y Poder Público requiere establecer una distinción de su *autarquía funcional* dentro de su *simbiosis pragmática*. El texto ciceroniano *Ollis salus publica suprema lex esto* señala el más alto nivel, por encima del cual el poder público se convertiría en Tiranía si no se atuviera a Ley, o una Ley preestablecida llevaría consigo la ruina del pueblo si sólo fuera ejercida ciegamente por no haber mirado a sus consecuencias en oportunidad extrema para el mismo.

Este artículo despliega el aspecto positivo de un problema que, en el negativo, desarrolló el autor en su libro *La Tiranía en la Grecia antigua* (1994), tratando de fijar la perspectiva jurídica en problemas que trascienden al formalismo político y a las valoraciones ideológicas superficiales, aunque la dificultad de esa investigación sea muy grande, y haya de moverse dentro de la enorme complejidad de la materia propuesta.

## SUMMARY

The link between the Law and the Public authority requires to establish a distinction of its functional authority in the pragmatic symbiosis. The «ciceronian» text *Ollis salus publica suprema lex esto* has its target at the uppermost, above which the public authority would turn to the Despotic government if it didn't abide by the law, or by a pre-established law, it would itself take the people's ruin if it were performed blindly for not having done it bearing in mind its consequences in the furthest opportunity for it.

This article lays out the advantages of a problem that, in its drawbacks, the author developed in his book called *La Tiranía en la Grecia Antigua* (1994) (The Despotic

government in the ancient Greece) trying to settle the juridical perspective when it comes to problems that transcend the political formalism and the superficial, ideological approaches, though the difficulty of that research were a large one, and we had to move within the huge complexity of the subject given.

Si estudiar un tema transcendental en un punto problemático del orden jurídico es siempre arriesgado, tratar de alcanzar un conocimiento válido tratándose de este problema en un Derecho antiguo es temerario.

Esta temeridad será tratar de analizar la noción del «objeto del Derecho» mirando al problema de la «ley» en el texto latino mencionado, de no haber tomado previamente ciertas cautelas.

Una de ellas reconocer que los conocimientos históricos se dan en la línea de una frontera que se está moviendo continuamente hacia adelante (y, a veces, hacia atrás).

Otra, que la investigación histórica, sobre todo la que se dirige a tiempos muy lejanos, ha de moverse atendiendo a los límites de todo tipo impuestos por la propia ignorancia respecto a multitud de factores –algunos incluso ya desvelados, pero que permanecen ignorados para este concreto investigador.

Mas la temeridad insinuada goza de circunstancias en este caso atenuantes: la primera, la escasa atención que los juristas y romanistas han prestado a un tema que ellos suelen clasificar como «meramente filosófico»; la segunda, que merece la pena reflexionar y hacer encajar en torno a este punto nociones y conceptos de cuyo juego cabe esperar alguna ventaja para reconocer el significado, siempre profundo y por tanto difícil, de lo que denominamos «ley».

Los instrumentos que se manejarán preferentemente para esta tarea son los filológicos, los cuales tienen la cualidad de educar la sensibilidad histórica del investigador y conferirle la agilidad que necesita para pasar a un lado y a otro de la fina línea que separa las hipótesis respecto a las certidumbres, con el fin de poder asentar aquéllas y examinar la seriedad de las segundas, siempre que ello sea posible<sup>1</sup>.

El texto que se comenta no aparece en un código legal, sino en un diálogo filosófico. No aparece en boca de un jurista que señala obligaciones o facultades, sino de un pensador de formación filosófica y literaria además de haber sido un gran político y un sobresaliente abogado. Me refiero a Cicerón. Esto explica que se trate de un tema que no preocupa a los juristas y sí a los intelectuales. Aunque tal vez ninguna otra frase haya sido tratada tan superficialmente.

---

<sup>1</sup> Véase M. Bretone, «La autonomia del diritto e il diritto antico», *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 22, 1 (1992) 27 s.

La máxima estudiada concluye el párrafo en que Cicerón diseña, reforzando su propia concepción de cuál deberá ser su juego, la Institución Consular.

«*Regio imperio duo sunt, iique a praeuendo iudicando consulendo praetores iudices consules appellamino. Militiae summum ius habento nemini parento. Ollis salus populi suprema lex esto*».

El contexto no puede ser más indicativo de una situación institucional dirigido hacia los Magistrados competentes definidos en una doble supremacía: el mando del ejército y la responsabilidad suprema. Desde esa alto nivel se despliega el alcance del criterio con que deben realizar ambas modalidades de supremacía: la *salus populi*. Tanto en su acción cotidiana en que operan, cada uno dentro de sus competencias propias alternándose de común acuerdo en el gobierno de cada sector de la administración, o según los relevos a lo largo del año para el que han sido nombrados; o bien en circunstancias extremas en que uno de ellos o un tercero, operan como *Dictator*, *Magister populi*, *Interrex*, *Consul sine collega*, etc. con mando unipersonal,

Las grandes instituciones romanas tenían un nivel de presencia en la conciencia común a través de símbolos religiosos que las caracterizaban aunque, a través de su culto oficial actualizaban permanentemente su contenido, su función, y su proyección educativa hacia los ciudadanos.

En este sentido *Salus* era también una diosa, dentro del conjunto de conceptos divinizados de carácter juntamente moral y social.

Tal vez la diosa *Salus* hubiera tenido un origen racional y abstracto —como opinarían los más radicales defensores de las teorías mitológicas en sentido vulgar—, pero en el orden social romano llega a ser objeto de veneración religiosa, por constituir una influencia personificada (del género de aquellas que Tertuliano calificaría como *umbrae incorporales et numina de rebus*<sup>2</sup>).

En la más compleja noción de *Salus publica*, aparece mencionada en los cantos de los Salios al lado de *Pax* y de *Concordia*. Se le ofrecía bajo esta advocación un sacrificio público en su santuario del Quirinal, el día 30 de marzo. Diosa de significación política y social, procura el bien del Estado en paz y en guerra, y su culto es común con el del dios *Ianus*. A ese alcance se refiere también el deseo recíproco de «salud» en las expresiones comunes entre individuos particulares bajo diversas fórmulas (*salue, aue, uale*).

La ceremonia del *Augurium Salutis* tenía lugar en momentos especialmente graves. En dicha ceremonia debían hallarse presentes los Pretores (mayores y menores) romanos. Se celebraba anualmente.

El *Augurium Salutis* se iniciaba por una consulta a los dioses para conocer si éstos estimaban oportuno el momento para solicitar *salus* a favor del pue-

<sup>2</sup> *Nat.* 2, 11.

blo. Si los augurios permitían continuar la ceremonia se elevaban las preces pertinentes. Siempre había de tratarse de jornadas en que no hubiera ni guerras exteriores ni tumultos internos.

La gente concurría a estos sacrificios rituales, asistiendo personalmente para intercambiarse deseos de prosperidad con el sentido de que se trataba de integrarse y de participar en la *Salus Populi Romani*, la cual tenía a su vez una sedimentación política evidente<sup>3</sup>.

De la diosa *Salus* se conocen muchas referencias. En torno al templo dedicado a *Fides* aparecen los de *Virtus*, *Honos*, *Ops*, *Concordia*, *Libertas*, *Victoria* y el de la propia *Salus*<sup>4</sup>.

La estatua de la diosa *Salus* se instaló el año 302 en el Quirinal, por el Cónsul C. Junio Bubulco, tras su victoria sobre los Samnitas<sup>5</sup>.

La fiesta sacrificial de la diosa *Salus* tenía lugar el día 5 de agosto. Esta ceremonia era distinta de otra que tenía lugar el día 30 de marzo, en el altar de la diosa *Salus Publica* entronizado dentro del recinto del templo de Jano, como se ha dicho<sup>6</sup>.

El primero de los detalles importantes que nos ofrece el culto de *Salus* arranca del hecho de que su templo en el Quirinal le daba cierta afinidad con los del Derecho *Semo Sancus Dius Fidius*, y tal vez ésa era la razón de que portara el epíteto *Semonia*. La dimensión de «fecundidad de hombres, ganados y tierra» que comportaba tal epíteto y que el propio dios *Semo* ostentaba en primer lugar refleja la índole «reproductiva» tanto de la *Salus* como del propio orden jurídico a través de los epítetos que caracterizaban su función en el cuádruple conjunto mencionado. Hay evidente conexión significativa entre *Salus* y el *Ius* representado por su particular divinidad.

En dependencia con esta aproximación *Salus* nos ofrece también una vinculación con el poder político. Ya hemos visto que entre el conjunto de símbolos religiosos implantados en torno a *Fides* se hallaba también *Victoria*.

<sup>3</sup> Como afirma Tito Livio, 9, 43: *non ad aetatem sed ad uim imperii pertinere*.

<sup>4</sup> De tal modo que, como escribía Cicerón (*leg.* 2, 19 y 28), los ciudadanos que veneraban aquellos dioses tenían la conciencia de que también los llevaban entronizados en sus creencias personales (*deos ipsos in animis suis conlocatos putent*).

<sup>5</sup> Victoria que no sería aún definitiva. Las guerras contra los Samnitas duraron desde mediados del s. iv hasta finales del iii. En la generación anterior al Cónsul Bubulco había tenido lugar el episodio de la humillante rendición de un ejército romano que hubo de atravesar las legendarias «horcas caudinas». La consagración de la dea *Salus* en tal ocasión no era un incidente más, sino un hito importante de la expansión romana hacia el sureste de la *Urbs*.

<sup>6</sup> De esta diosa informa Ovidio, (*Fast.*, 3, 881). Sin embargo, la «salvación» era demanda que los fieles también dirigían a cualquier otro dios. Así también Ovidio (*Trist.*, 2, 574) implora desde su destierro para impetrar el retorno a la lejana Roma: *O Pater, o patriae cura salusque tuae!* Advocaciones de dioses que en diferentes textos hallamos con el epíteto *salutaris* se dirigen a *Iupiter*, *Apollo*, *Iuno*, *Isis*, etc., así como a semidioses o divinidades familiares o sociales: *Hercules*, *Silvanus*, *Fortuna*, *Lares*, *Patrii Dei*, etc.

Este epíteto contenía una dimensión política mucho más amplia que la mera significación militar, en el sentido de un suceso propicio a las armas de la Ciudad. *Victoria* era la diosa de la victoria militar, pero también epíteto de dioses y diosas (*Victor, Victrix*) de múltiples funciones protectoras. Ello se hacía posible porque se relacionaba también con la persona del *Rex* (antiguamente, y las investigaciones de Frazer y su escuela permiten omitir ahora una explicación en este punto) en cuanto *Vicarius, Victus* y *Victima*. Él representaba al dios tutelar de la Ciudad mediante su *auctoritas*, pero se constituía en víctima sacrificial cuando su fracaso conducía al pueblo a la derrota o al hambre. El sacrificio ritual del *Rex* —primero personalmente, luego representado por otros hombres o por animales mediante su sacrificio cruento—, era el perfil que denotaba su responsabilidad política ante su Ciudad. Teniendo en cuenta que el *Vicarius* fuese a su vez víctima (y los ritos del *October Equus* con su sangrienta presencia en la *Regia* y en el templo de Vesta tras el sacrificio realizado por el *Flamen Martialis* en el *Campus* lo denotan), y en que ciertas partes del cuerpo sacrificado fuesen comidas por participantes en el sacrificio, se puede pensar que sirviera también como *uictus* o alimento para el pueblo (que por cierto veneraba también al «dios del botín» en la misma fecha del 15 de octubre en el más antiguo templo de Roma, cuya fundación se atribuía, según la tradición, al propio Rómulo, *Iupiter Feretrius*). Esta aproximación se constituía en certeza cuando en el año 1 d. C. a la advocación *Salus Semonia* se le añaden también los términos *Populi Victoria*, concentrando por ello sobre su nombre nuevos atributos de modo expreso. La extensión que entonces adquiere simbólicamente *Salus* crece aún más al incorporar expresamente funciones jurídicas en la fórmula no tan arcaica como parece al decir *ede* por *isdem: edem legibus ara Salutis*, y al extenderse por el área de otras divinidades, como resulta en la expresión *Saluti Publicae sacrum... Sacerdos Spei et Salutis augur* etc., donde su culto parece asimilar al de *Spes*. Mas la expansión simbólica de *Salus* parece continuar en los siglos siguientes, no sólo asimilando funciones de otras divinidades, sino concretándose en las clases más representativas de la Ciudad tradicional y de sus valores básicos (*Libertas* p. e.), e incluso extendiéndose hacia horizontes mas allá de la propia *Urbs*<sup>7</sup>.

Nueva aproximación hacia el poder político y las dimensiones sacrales del mismo puede efectuarse mediante la proximidad significativa entre *Salus* y los sacerdotes *Salii*. Los ritos salios de la fecundidad de hombres, ganados y tierras, que tienen lugar el día 1 de marzo y otras fechas consecutivas en el mismo mes, tienen también significación guerrera, no sólo por la danza de

<sup>7</sup> Esto se advertiría en expresiones como las siguientes: ...*ex cuius incolumitate omnium salus constat; ...Salus publica populi Romani Quiritium; Salus publica populi Romani, Concordia et Pax; Saluti perpetuae Augustae libertatiue populi Romani; Salus generis humani, etc.*

sacerdotes, portando las armaduras y lanzas o espadas de la vieja tradición romana, sino también porque ese mismo día era el de la incorporación de los jóvenes reclutas y de su primera formación con el ejército en la esplanada del *Campus Martius*. Los Salios intervenían a lo largo del año litúrgico en otras muchas ceremonias, pero era significativa en el sentido de su proximidad a *Salus* en su acepción asimiladora de *Libertas* la que se advierte en el sacrificio ceremonial del 24 de febrero (*Regifugium*) donde participaban junto al *Rex Sacrorum* celebrando la expulsión del tirano Tarquino y el establecimiento de la República. Precisamente las primeras autoridades republicanas fueron los Consules, cuyo nombre hace sospechar que la primera vez que fueron nombrados se debió tratar de dos Salios elegidos o designados entre los veinticuatro que componían su Colegio sacerdotal (*cum... Salius, Consul*)<sup>8</sup>.

Otras dos connotaciones que relacionan a *Salus* con el sentido político de Roma son las que plantean su proximidad con las divinidades a que nos hemos referido. Y entre ellas *Fides* y *Libertas*, por diversos motivos, serán examinadas someramente. Pero antes parece oportuno subrayar el interés que esta consideración de las «divinidades simbólicas» tiene para llegar a conocer no sólo cómo diseñan un perfil ideal de una concepción pragmática, sino también cómo operan como factores dinámicos en el pragmatismo así conceptualizado.

Es el propio Aristóteles, quien no puede ser acusado ni de superficial ni de utópico, quien pensaba realmente que los dioses, o sea, la creencia en las divinidades tenidas por protectoras de alguna de las actividades que los ciudadanos realizaban, proporcionaban de hecho a las gentes cierta fuerza «pronosticadora» o «fuerza precavadora» (δύναμις προνοητική) para su supervivencia y para la de su especie<sup>9</sup>.

Esta fuerza precavadora era traducida por Cicerón por *Providentia*. La *Providentia* servirá para estimular el conocimiento del bien común, sirviendo de modelo a los ciudadanos en el interior de un marco institucional definido fundamentalmente, para los Romanos<sup>10</sup> por el rechazo a la Tiranía. La *Providentia* buscaba la *utilitas civium*. Cicerón describía la función providencial en *uidere itinera fluctusque rerum publicarum*. Ahora bien: para Cicerón *Salus* está unida y engarzada en *Providere*. Por ello se convierte claramente en criterio político, dado que la providencia o prudencia es la virtud característica del hombre público, al ser la coordinadora de todas las virtualidades del poder puestas al servicio de una decisión sobre la realidad política.

<sup>8</sup> Y tal vez el número de «dos» que constituiría la originalidad histórica de tal institución, no fuera tanto un cálculo de prudencia política, sino resultado de que eran dos las escuadras o formaciones de aquellos sacerdotes, representativas tal vez de las dos comunidades originarias que contribuyeron a formar la Urbs: el grupo de los *Salii palatini* y el de los *Salii Agonenses* o *Collini*.

<sup>9</sup> *Ética a Nicómaco* IV, 7, 4; 1141 a.

<sup>10</sup> Véase J.-P. Martín, *Providentia Deorum*, Roma 1982, pp. 48 y 60.

Es curioso cómo –muerto ya Julio César, y mentando su figura para contraponerlo al nuevo enemigo de Cicerón que habría de terminar haciéndolo asesinar mediante conscripción– detalla este orador (*Phil.* 3, 27) las virtudes del desaparecido. César –en este texto– se diferenciaba de la masa del pueblo romano por tener cierto don de previsión que los otros ciudadanos no tenían, por lo cual los acontecimientos les sorprendían, y por ello no eran capaces de asegurar la *salus* de Roma. Esta capacidad providente de César era elemento fundamental de su *uirtus*, siendo ésta la síntesis de las cualidades necesarias para un hombre de Estado. Por más que, a solas consigo mismo, en su maravilloso tratado de moral pública que es su *De officiis*, achacaba a aquél, al que también había denominado *monstrum actiuitatis*, «fenómeno de la acción», el haber llevado a la muerte a la legalidad y a la libertad (*legum et libertatis interitum*, *Off.* 3, 83).

Sin embargo de la importancia que en los textos del s. I a. C. tiene el concepto de *providentia* (traducción hallada por Cicerón al griego *πρόνοια*), no aparece, según el gran teórico de las «interpolaciones»<sup>11</sup>, en textos propiamente jurídicos hasta mucho más tarde, y se refiere no sólo a actividades políticas, sino también a particularidades, sobre todo económicas<sup>12</sup>.

Vemos que los significados de «previsión» y de «provisión» alcanzan muy diferentes niveles pragmáticos: desde la acción económica conforme a criterios de prudente utilidad; hasta la definición de «derechos naturales», pasando por el significado estrictamente político de «decisión oportuna», «legislación prudente», «legislación clarificadora», «participación de la ayuda divina en la toma de decisiones» según el propio Emperador, incluso «buen gobierno»<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Albertario, *Studi di diritto romano*, VI, 1953, p. 165 ss.

<sup>12</sup> – En el *Codex Theodosianus*: *...eum morem... quem priuatorum hominum providentia firmavit; providentia securura; ipsorum quidem est providentia, quos huiusmodi modus amplectitur; an providentiae sit opportuno tempore his necessitatibus satisfacere; cuiquam providentiae simulanti.*

– En el *Codex Iustinianus* y sus *Constitutiones*: *nostrae serenitatis providentia; cura et providentia claritatis tuae; summae providentiam trinitatis; et dei nobis acquirere providentiam; solita providentia utimur.*

– En la *Constitución Summae Rei Publicae*: *omnem providentiam...continentibus modis.*

– En las *Nouellae* del mismo Justiniano: *nostrum imperii providentiam per hoc in aeternum remniscences; naturalia iura... diuina quadam providentia constituta: nostra providentia etiam hoc emendavit, etc.*

<sup>13</sup> En la época imperial se reintrodujeron con nueva significación, cercana a las prácticas del *imperium legibus solutus*, las *leges regiae*, con un alcance práctico muy anterior ya a las mentadas frases justinianéas. De suyo y originariamente las *leges regiae* se referían al ejercicio del culto público y al aseguramiento del respeto a las personas y objetos dedicados al culto. En un sentido aún más específico se referían al castigo de los delitos contra los dioses protectores de la ciudad. Eran atribuidas a los reyes antiguos en sus funciones como grandes Sacerdotes de la Ciudad, y la categoría de estas *leges regiae* dentro del ordenamiento jurídico era la de normas de derecho divino, preceptos divinos.

Mas lo característico de la *Providentia* pragmáticamente viene a recaer sobre una persona especialmente cualificada, y que se atribuye a sí misma autoridad para tomar las decisiones «previstas», «provisoras» o «providenciales», cuya índole nos hace pensar que se trate de alguien que dispone de poder absoluto. Pero ello no sólo por la fuerza de la situación (el buen administrador de bienes privados; el Emperador), sino también por la fuerza de la necesidad imperiosa de hacer algo juntamente, transcendental y de máxima urgencia. Hay un párrafo de Cicerón en este sentido: «No esperes al Senado, sé tú mismo Senado»... *quocumque te ratio rei publicae ducet, sequere*<sup>14</sup>. Y esta energía de la pronta acción aparece con las inevitables secuelas de errores y sobre todo de daños proyectados sobre inocentes o sobre quien tenga la desgracia de sufrir terribles consecuencias. Tácito pone en boca de Casio: «toda hazaña comporta cierta injusticia, cuando por servir a utilidad pública, repercute contra algunos individuos»<sup>15</sup>.

En medio de acontecimientos catastróficos y una vez superados los horrores de la tragedia apocalíptica, la realidad queda sumida en un profundo silencio que sepulta los ecos del desastre y abre, sobre el abismo del olvido, una atención vuelta hacia un rescoldo de esperanza donde se avizora el nuevo comenzar de los tiempos. En un verso adivinatorio de Virgilio se descubre este nuevo palpito de humanidad: *Magnus ab integro saeculorum nascitur ordo*<sup>16</sup>, del que en la historia republicana cabían ejemplos vivientes en los grandiosos ritos del *Carmen saeculare* de la comunidad de Roma. Este inicio renovado de las creencias tradicionales, alumbradas por los augurios y bendiciones de los dioses, sería un modelo mental, donde la *lex suprema* podría inspirarse, cuando se hicieran presentes aquellos riesgos de que la *salus populi* dependería para vivir o morir. No una ley determinada, sino una **decisión** concreta, cuando había que operar a vida o muerte. A solas el hombre elegido para llevar sobre sus hombros toda la responsabilidad, sólo su experiencia profunda, desde la más profunda abnegación y con la más volcada generosidad, tiene alguna probabilidad de acertar. Pues pocas veces hay precedentes para una situación límite. Menos aún se podrá contar con una fórmula establecida con carácter general, cuando el problema no sólo es singular, sino también infrecuente y de radicales repercusiones. Se daría el caso en que una ley en sentido usual sería absolutamente fuera de cuenta, pues ni siquiera un análisis adecuado de la situación planteada podría aportar garantías a la solución correcta. Esta perspectiva podría ser imaginada por un jurista legalista como Cicerón, cuando escribía: *Nihil enim potest esse aequabile, quod non a certa ratione*

<sup>14</sup> *Planc.* 1, 10, epist, 16.

<sup>15</sup> *ann.* 14, 44, 18: *Habet aliquod ex iniquo omne malum exemplum, quod contra singulos utilitate publica rependitur.*

<sup>16</sup> *Egloga* 4, 5.

*proficiscatur*<sup>17</sup>. La «razón cierta» está muda, cuando el desastre alcanza tan amplias proporciones, que sólo el peligro cierto queda claro, ante el estupor del pueblo sorprendido en la trampa del destino fatal.

El mayor obstáculo para el ejercicio racional del poder no es su exceso momentáneo durante algún período, sino la falta de limitación en el tiempo en que será factible ejercitarlo. Sería poco probable utilizar mal un poder absoluto sabiendo que el plazo de su ejercicio no permitiría los complejos cálculos y los inconfesables manejos que tal distorsión habría de requerir antes de llegar a término. Como Séneca reconocía en sus *Controversias*, *Omnis nimia potentia saluberrima breuitate constringitur*<sup>18</sup>. La brevedad temporal en el ejercicio del poder es la mejor medicina contra el despotismo.

La personalización del poder es un fenómeno casi consustancial con la propia estructura de todo poder<sup>19</sup>. Pues si las apariencias indican participación y pluralismo se tratará casi siempre, y a efectos importantes, de meras apariencias, y la verdadera influencia se ejercerá en planos o niveles que no se ofrecen claramente. Las apelaciones a la «transparencia» suelen ser trampas para incautos o propuestas de quienes son capaces de eludirla<sup>20</sup>.

La permanente insatisfacción del poderoso, que será la esencia del tirano, cualifica también a toda clase de gobernante aunque no se haya constituido en la absoluta pasión que caracteriza a aquél. La desconfianza que el gobernante alienta siempre respecto a cualquier factor que pudiera escapársele de entre la manos para limitarle o subvertirle a él mismo, hace que nunca mantenga respecto a sus colaboradores la adhesión que para sí mismo les exige a ellos<sup>21</sup>.

El «salvador de la salud» o el «restaurador de la salud» que debería tomar las decisiones necesarias para cumplir su función no podría ser nunca un personaje fuera de responsabilidad hacia el pueblo, ni menos alguien prevalido de su solo capricho. El acierto estaría reñido con la arbitrariedad, y el subjetivismo con la eficacia del remedio. La transcendencia de la decisión habría de estar condensada en la conciencia de estar designado por una misión regia dispuesta a asumir el destino común de un sentido común. Todo lo contrario de lo que habría de ser la práctica despótica descrita por Juvenal (*Sátiras*, 6, 223) en un verso esculpido magistralmente: *Hoc uolo, sic iubeo: sit pro ratione uoluntas*. Por el contrario se trataría de la condensación de la razón común del pueblo, dispuesta a operar desde la dirección del más clarividente y patriota de sus ciudadanos.

<sup>17</sup> *Tusc.* 2, 27, 65.

<sup>18</sup> 3, 23

<sup>19</sup> Según Tácito, *ann.* 13, 21, *Rarum, in societate potentiae, concordēs.*

<sup>20</sup> El mejor disimulador será capaz de alcanzar mayor poder (P. Siro, *Sentencias*, 391: *Multa ignoscendo fit potens potentior*).

<sup>21</sup> Tácito había penetrado agudamente en este fondo paranoico de la mente del gobernante, precisamente cuanto mayor fuera su poder: *Nec unquam satis fida potentia, ubi nimia est* (*hist.* 2, 92).

La apelación del «mejor ciudadano» no es una medida de sobrehumanidad, cota del nivel en que suelen situarse a sí mismos los gobernantes concretos, una vez ensalzados a la desmesura que les da acceso al régimen despótico o a la sublimación del tirano clásico; sino una medida de exacta «naturalidad», cuando ésta tiene por referencia a la virtud personal de alguien que no está sólo dotado en sus capacidades políticas sino también morales. Este prototipo, que era buscado por Cicerón en figuras como la de Escipión el Africano en su diálogo *De re publica*, es diseñado en *De legibus* en términos de «virtud supremamente racional»: *Est enim uirtus suprema ratio, quod certe in natura est: igitur omnis honestas eodem modo*<sup>22</sup>.

La *recta ratio* asequible al ciudadano eminente es, juntamente, solidaridad mental con la racionalidad de sus conciudadanos, y solidaridad mental con los designios divinos: *Inter quos autem ratio, inter eosdem etiam recta ratio communis est... Inter quos... est communio legis, inter eos communio iuris est... Uniuersus hic mundus una ciuitas communis deorum atque hominum...*<sup>23</sup>.

Un modelo sería, como se ha visto, para la *lex suprema* el sentido salvador comprendido en el *Carmen Saeculare*, y en las rituales advocaciones anuales de los sacerdotes Salios en las ceremonias vitalistas de las fiestas marciañas. Pero otro modelo sería más arcano mirando a lo indecible e in formulable, al mero sentido cósmico de la permanente transformación de la muerte en vida y de la vida en fecundidad, así como de la fuerza en decrepitud y agonía hasta la consunción. La sabiduría natural sería otro modelo descifrable para el ciudadano llamado a la misión de salvar a su Ciudad. Como escribía L. A. Séneca a este respecto, *A natura non deerrare et ad illius legem exemplumque formari sapientia est*<sup>24</sup>. La naturaleza aparece también como «ley», pero no precisamente mediante palabras, sino en figura sólo ante el sabio desvelada en sus perfiles determinantes. Esta naturaleza común es la estructura básica de la libertad del pueblo, así como lo es también de la libertad cultivada en el ánimo de cada uno de sus ciudadanos (Aunque la libertad nunca es bien asegurado, sino pendiente del amor que cada uno tenga por ella y del sacrificio de su comodidad ante este bien sólo supremo para los egregios)<sup>25</sup>.

Parecerá inútil el precepto de que en los mayores peligros habrá que mirar ante todo por la supervivencia del pueblo, si no resultara que el propio peligro excita por sí mismo el paroxismo de la energía vital del propio pueblo, hasta el punto de que se crece en el peligro hasta una dimensión casi sobrehumana. Este milagro resulta ser frecuente en la historia de los pueblos, cuando reac-

<sup>22</sup> *leg.* 1, 45.

<sup>23</sup> *leg.* 1, 23.

<sup>24</sup> *uit. beat.* 3, 3.

<sup>25</sup> En versos de Plauto en Aul. Sup. 21-22: *Ommes natura parit liberos, / Et omnes libertati natura student*).

cionan de manera antes inimaginable, tras procesos de decadencia, o cuando una insensata inacción ha permitido deslizarse por la pendiente fatídica. Hay resortes insospechados en el espíritu colectivo, como también en el individual, en situaciones límite donde se delinea el perfil del heroísmo colectivo o el de la hazaña individual. Así lo describía refiriéndose a la situación que en cierto momento atravesaba el ejército griego durante la conquista de Asia un historiador romano: *Efficacior est omni arte eminens necessitas*<sup>26</sup>.

Ocurre una transformación que sorprende a los propios sujetos, pero también a los enemigos que se creían fácilmente victoriosos. Hay veces en que el cálculo del agresor estaba basado en datos realistas y se prometía una aventura feliz. Pero no contaba con esa capacidad de reacción que, como el propio Curcio advertía, *Ignauiam quoque necessitas acuit*<sup>27</sup>, suscitando aquella insospechada respuesta que cierta *Regula Iuris* definía con no menor precisión: *Necessitas non habet legem* (entendiéndose: «ley preestablecida con carácter usual»).

La fecundidad de la Jurisprudencia romana procede, en parte, de que las opiniones de los juristas no forman un bloque unitario<sup>28</sup>.

La autoridad de los Magistrados procede de su capacidad de adelantarse a cumplir las leyes, y a establecer lo que sea recto y útil conforme a lo que indiquen las leyes. Lo que las leyes son para los Magistrados deberían ser éstos para el pueblo, hasta el punto de que pudiera decirse que un Magistrado es la legalidad hablante<sup>29</sup>.

La máxima responsabilidad ante el riesgo máximo de los pueblos debe ser asignada a quien ostente la autoridad que le confiere haber acreditado en su experiencia personal las mayores cualidades de acierto y de éxito: al magistrado de mayor *uirtus: est autem uirtus nihil aliud nisi perfecta et ad summum perducta natura*. Valor acrisolado son las cotas señeras del «salvador mediante la justicia de la ley»<sup>30</sup>.

El deber de los Magistrados supremos de decidir mirando sobre todo a la supervivencia de la Ciudad no entraña que la importancia de su autoridad, y la determinación de la persona que haya de asumir una decisión de absoluta transcendencia, haya de producirse en detrimento de la libertad del pueblo. Antes por el contrario, en *De re publica* 1, 34, 51 Cicerón pone en boca de Escipión la frase siguiente, donde proyecta la esencia de su alma republicana: «...Si el pueblo elige libremente a sus gobernantes, elegiré, si quiere vivir seguro, a los mejores. Ciertamente la fortuna de las ciudades está puesta en el consejo de los mejores sobre todo porque la naturaleza quiere no sólo que los que sobre-

<sup>26</sup> Curt., *De rebus gestis Alexandri Magni*, 5.

<sup>27</sup> *Ibid.* 5, 4, 31.

<sup>28</sup> Véase J. Iglesias, *Espíritu del Derecho Romano*, Madrid 1980, pp. 68 ss.

<sup>29</sup> *leg.* 3, 2.

<sup>30</sup> *leg.* 1, 25.

salen por las virtudes y el valor guíen a los más flojos, sino también que éstos deseen obedecer a los hombres superiores».

La idea de que la propia lucha por la supervivencia es un arma temible aparece curiosamente en un texto de Tito Livio, donde se lee *Necessitas ultimum et maximum telum est*. Podríamos traducirlo así: «El instinto de supervivencia es un dardo vengador y definitivo»<sup>31</sup>.

Resulta que todo lo que atenta a la supervivencia ha de ser considerado como «enemigo», frente al cual el pueblo ha de alzar una defensa incommovible y permanentemente activa, imponiéndole al menos las condiciones básicas de mutua coexistencia y de respeto pacífico como formas elementales de justicia. Este es el sentido de la frase ciceroniana: *Aduersus hostem aeterna auctoritas*<sup>32</sup>. En este sentido la conservación de la *salus populi* a través de la *suprema lex* consistiría en la capacidad del pueblo para imponer al enemigo condiciones justas, aquéllas que tanto el enemigo como la propia ciudad pudieran admitir como aceptables recíprocamente ofreciendo las garantías que también recíprocamente fueran suficientes. La expresión comentada indicaría, en relación con esta frase de Cicerón, el inicio y los principios del *ius gentium*. La *auctoritas* propia para hacer cumplir por la Ciudad, pero también por el enemigo, los pactos estipulados<sup>33</sup>.

La *providentia*, aunque sea en sus versiones comunes en cuanto *prudentia*, se refiere a la actuación conforme a la esperanza de alcanzar los resultados buscados. Mas en situaciones extremas no basta una esperanza común, sino una esperanza acendrada, incluso contra toda esperanza, y este sería el grado en que debe operar la virtud de la *fides*.

La evolución de esta virtud entre los Romanos entraña enseñanzas acerca de lo que significa el conjunto de las virtudes (también divinidades) que se

---

<sup>31</sup> Liu., 4, 28, 5. *Necessitas* es un término relacionado con la superación de la muerte (*nex*), o con las condiciones precisas para la vida (*Partes necessariae* son llamados los testículos). *Ultimum*, superlativo de un inusitado *ulter*, que significa «el de más allá», «el per-seguidor», de donde se forma el frecuentativo *ulciscor*; «vengar»

<sup>32</sup> *off.*, I, 37.

<sup>33</sup> Pues se trataría de la relación internacional más frecuente, donde el hecho de compartir límites naturales, el hecho de convivir en un territorio vital para ambas comunidades, etc. define las condiciones normales de coexistencia pacífica, con momentos de ruptura a través de hostilidades legítimas (intervención de feaciales, etc.), o con momentos de tregua o incluso de cooperación. Mas en ambos supuestos la *auctoritas* debe actuar permanente y eficazmente (*aeterna*). El significado del riesgo inminente no aparece en el término *hostis*, situación normal y corriente en relaciones de vecindad, sino que vendría implicada en el término *inimicus*, riesgo inminente procedente de factores anómalos dentro o fuera de la propia Ciudad. Esta explicación a la frase ciceroniana vendría confirmada por un comentario que se lee en *La Guerra de las Galias*, donde Julio César hace ver qué tipo de responsabilidad tiene en circunstancias bélicas la *auctoritas*, explicando que «no es costumbre recibida en el Pueblo Romano aceptar las condiciones que quiera imponerle mediante las armas un enemigo (*hostis armatus*)»: cf. *Gall.* 5, 41.

construyen en su torno (de modo análogo a como sus santuarios rodeaban al de la diosa *Fides*).

Originariamente Roma era un poblado pobre y pequeño, ejemplo de austeridad. Pero al irse corrompiendo fue asimilando los vicios contrarios. La riqueza la ablandó. El campo de la organización jurídica de los derechos y de los deberes debió improvisarse en cada circunstancia cambiante, y al mismo tiempo las conexiones internas entre los ciudadanos su confianza recíproca y su solidaridad vital se fueron relajando y distanciando.

En la época republicana la diosa *Fides* fue adorada no sólo en su templo, sino también en el espíritu y en la vida de los Romanos. Aunque la participación en los riesgos fuera desigual, la cooperación era adecuada a las intenciones y capacidades de los demás<sup>34</sup>.

Se entiende que la vida de las organizaciones tiene resortes propios, y suscita una esperanza mayor que los recursos meramente individuales y que las utilidades inmediatas. Una situación deteriorada puede constituir entonces más bien un estímulo que un abandono en la lucha de supervivencia. Por ello se entiende también que *Fides* haya sido la primera virtud en ser deificada y el germen de todas las demás. Y análogamente la *Fides* era también una cualidad humana, una cualidad reconocible en ciertos hombres que inspiraban confianza a los demás<sup>35</sup>.

Tener *fides* es tener poder de estimular la confianza de otro, fundada en la experiencia de la verdad, cuando un jefe preservaba y fortalecía el bienestar y la seguridad de sus deudos a través de cualesquiera circunstancias. La *fides* hispánica, los nobles *fideles* en las últimas épocas del reino germánico de Toledo fueron manifestaciones paralelas a las romanas. Pero la concepción romana de la deidad *Fides* era una dialéctica permanente entre la esperanza, el esfuerzo, y la propia historia. Contrastaba así con la concepción religiosa de los Griegos, cuyos dioses tenían naturaleza supra y extratemporal, y operaban independientemente en el nivel de su propio mundo<sup>36</sup>.

Por ello la *fides* depositada en un hombre presumía capacidades y cualidades de juicio prudente, de dominio de sí, y de energía en sus acciones. Lo más característico de la cualidad de *fides* consistía en la cualidad de un hombre fuerte, prudente, enérgico, hasta el punto de tener confianza en sí mismo. La *fides*, el *obsequium* (o actitud servicial de quienes confían en un jefe) y la *pietas* (respeto al rito sagrado de la ciudad y a sus intereses supremos) consti-

---

<sup>34</sup> Cf. David C. Rapoport, «Rome: *Fides* and *Obsequium*, Rise and Fall», en *Nomos XIV*, pp. 230 ss.

<sup>35</sup> No sólo en la guerra (ἄριστος, «el mejor», a partir del «mejor guerrero»; *Good Man*, «Guzmán el Bueno», «buen guerrero» reduplicativamente, en su epíteto germánico, y en su traducción derivada del latín).

<sup>36</sup> Según explica F. Altheim. *A. History of Roman Religion*, Londres 1938, pp. 190 s.

tuían la estructura formal de la actitudes cooperadoras de los ciudadanos romanos.

Los magistrados romanos que ostentaban la suprema responsabilidad por la salvaguardia de la Ciudad eran los Cónsules. Sus cargos electivos para cada año eran duales. La *fides* hacia ellos se manifestaba en su elección que tenía lugar a mediados de agosto. Su toma de posesión era el 1 de enero. El peso de su autoridad hizo bascular incluso los usos más elementales del pueblo, al atraer hacia esta fecha el inicio del año calendario, que tradicionalmente había estado situado en el 1 de marzo. Mas la *fides* no sólo tenía la limitación del plazo, sino también la de la doble magistratura, para que no fuera una sola persona la que tuviera toda la autoridad. En circunstancias muy especiales el pueblo elegía a un solo hombre como *Dictator*, pero solía ser ensalzado a esta misión uno de los Cónsules, y precisamente para las funciones que le fueran asignadas. La importancia asignada a la dualidad del mando puede imaginarse por el dato siguiente: las poquísimas veces en que fue nombrado un *Dictator*, a pesar de que Roma se hallaba casi siempre en guerra, y no siempre victoriosa. Por ello la *fides* tenía aplicación permanente en la elección anual de los Cónsules, confiando en su patriotismo siempre, pero también en su capacidad de liderazgo demostrada por su experiencia en otros cargos inferiores, a lo largo de mucho tiempo. Pero la limitación que prohibía ser elegido en años consecutivos demuestra la *fides* que el pueblo romano tenía en el vigor renovador que ofrecía la sustitución en el mando a cargo de lo nuevos Cónsules.

No cabía endiosamiento en los veteranos guerreros que alcanzaban el agasajo de un «Triunfo» ritual. Pues a su lado no le abandonaba un esclavo que tenía la misión de recordarle insistentemente: «Recuerda que sólo eres un humano».

La *fides* de los Romanos incluía también la fe en la perennidad de su Ciudad. Ni siquiera en su decadencia perdieron nunca los Romanos la idea de que su Urbs era una realidad más consistente y perdurable que sus gobernantes, amque éstos fueran los divinizados Emperadores o los invasores ocupantes. Tácito expresaba esta idea escribiendo que *principes mortales, rem publicam aeternam esse*<sup>37</sup> (Y aún se dice «Roma, la Ciudad Eterna»). Pero también el mero ciudadano, con tal de haber llegado a inspirar la *fides* que definía a un hombre cabal, no resultaba inferior a los gobernantes o a los Emperadores<sup>38</sup>.

La *Fides*, divinidad pero también actitud romana, era el auténtico sustento de la Ciudad, incluso cuando su ejército estaba derrotado y diezmado y cuando la ruina del tesoro público era total. Así lo estimaba Salustio<sup>39</sup> pensando también en Roma.

<sup>37</sup> ann. 3, 6.

<sup>38</sup> Seneca, *Thyestes* 388-390: *Rex est qui metuat nihil, / rex est qui cupiat nihil: / hoc regnum sibi quisque dat.*

<sup>39</sup> *Iug.* 10, 14: *Non exercitus neque thesauri praesidia regni sunt.*

Estaba también el templo de *Libertas*. Desde luego era cualidad teologal en expresión de Séneca: *Deo parere libertas est*. Pero también cualidad política: *Legum serui sumus ut liberi esse possimus*. Y cualidad social: la progresiva integración de los plebeyos, a través del *status libertatis*, en aquellos modos de participar en las decisiones públicas que no estaban reservadas a la clase senatorial, a los dotados de dignitas, grado máximo en la escala de la *libertas*. La *libertas* está, en su sentido más elemental unido a la *salus* de la *ciuitas*, robustecida por la entrega de los ciudadanos a sus deberes de propia salvaguardia como *miles* y como *proletarius*, aportador de jóvenes generaciones a la defensa y a la prosperidad de su país, puesto que la mayor riqueza son los hijos dignos de la libertad ganada por sus padres y dispuestos a defenderla y ampliarla tras sus propios progenitores<sup>40</sup>.

Políticamente la *libertas* era aquella participación en las decisiones y esfuerzos de la ciudad que no consistían en ejercer directamente el gobierno, sino en vigilar permanentemente en que los gobernantes actuaran dentro de las competencias que les eran impuestas por la ley. Como consecuencia de esta peculiar *uirtus* la libertad señala las cosas que hay que cumplir con intención pura y firmeza responsable. Las dos vertientes del ciudadano son igualmente decisivas: la de mandar y la de obedecer. Y el pacto que coaliga ambas funciones no consagra la continuidad de la posición de cada uno, sino su permanente cambio bajo el orden legal<sup>41</sup>.

El bienestar corriente acomodaba tanto las actividades económicas como el ejercicio plenario de los derechos que se resumían en la legalidad. *Libertas* y *Salus* van de la mano con el *ius* y las *leges*<sup>42</sup>. Estas mismas leyes garantizan tanto la dignidad de los senadores como la libertad de los ciudadanos comunes, puesto que de ellas mana el encuentro de todos (*fons aequitatis*). Las leyes son el sedimento de *mens et animus et consilium et sententia ciuitatis*. Sería sin ellos como un cuerpo descerebrado, *sic ciuitas sine lege suis partibus ut neruis ac sanguine et membris uti non potest*. Para Cicerón *salus et libertas* forman una unión no solo metafórica sino real. Ambas se proponían defender Bruto y Casio y por ellas combatían los veteranos (*pro populi Romani libertate et salute rei publicae*)<sup>43</sup>.

De la misma manera que la enfermedad será la enemiga de la *ualetudo* y la pereza de la *Salus*, la corrupción es la enemiga de la *libertas*. Cicerón opone

---

<sup>40</sup> Éste era el sentido de los ritos de las Kalendas Marcias y de los versos de los sacerdotes-guerreros Salios.

<sup>41</sup> Como escribía Tito Livio (30, 32, 5) «prevalidos los libres por sus leyes». Véase P. Frezza, «Lex e nómos» *Bulletino dell'Istituto di Diritto Romano* 10 (1968). Las dos vertientes del ciudadano griego eran también éstas dos: ἄρχειν y ἄρχεσθαι, mandar y obedecer. La noción de autonomía de las ciudades era análoga a la libertad (ἐλευθερία) de los ciudadanos particulares.

<sup>42</sup> Cf. Cic., *Clu.* 155.

<sup>43</sup> Cic., *Phil.* 11, 27.

a la política de quienes captan los votos del pueblo por los despreciables procedimientos del *ambitus* y de la *largitio* (engaño fraudulento y subvenciones) los procedimientos dignos de quienes, mediante la *libertas*, buscan la *salus*. En sus discusiones sobre la reforma agraria acusa a los demagogos de que *salutem impugnant et impediunt*<sup>44</sup>, mientras que la veracidad y la responsabilidad buscan el auténtico bienestar del pueblo al buscar la *salus populi*.

La corrupción medra en las selvas legislativas. Sólo la simplificación legal y, mejor aún, la entera vigencia de principios éticos asumidos por las personas decentes no emboscadas en artilugios leguleyos, puede desbrozar las malas prácticas administrativas y los abusivos privilegios de los mandamases. Tal era la creencia de Tácito cuando en sus *Annales* (3, 27) escribía: *corruptissima re publica, plurimae leges*. Pues mientras ello dependa del legislador demagógico, «quien hace la ley, hace la trampa»<sup>45</sup>.

La institución de la *Salus populi* tiene que ser entendida dentro de unos términos que incluyen también a la «salubridad individual y colectiva». *Salus* se refiere a la «existencia cívica» del individuo como elemento imprescindible para la defensa de la *libertas* y de la *dignitas*. Está en juego cada vez que un ciudadano está imposibilitado de ejercer la plenitud de sus derechos, al resultar abocado a una situación semejante a la de la muerte civil. Se opera una cierta metáfora «ciudadano-libertad» con «individuo-vida»<sup>46</sup>.

En muchas de las expresiones referidas a *salus* no podríamos precisar, de no acudir al contexto, si pertenecen al lenguaje político o al personal: *salutem... conseruare; restituere; recuperare; defendere; tueri*, etc.

Sin embargo, el culto a la «salud corporal» no apareció distinto hasta que en cierta circunstancia no hubiera sido asumido el culto griego a la diosa de la salud Ὑγεία, de cuyo nombre los derivados tipo «higiene» muestran su presencia entre nosotros.

Los Romanos se servían para esta noción de los términos *ualetudo*, *sanitas*, *salubritas* y otros. Un hombre *sanus* (que por cierto se corresponde con el griego σάος) significa «robusto», «sano», «bueno» y otros epítetos como «próspero», «florecente», «curado», «correcto», «juicioso», «razonable», «exento de vicios», etc. Sus contrarios aparecen por derivados como «insano», etc.

*Valetudo* abarca extensiones mas amplias. Emparentado con el ie. *wer-*, *war-*, indica desde la salud de aquél que ya se ha levantado tras curar su enfer-

<sup>44</sup> *agra*. 2, 7.

<sup>45</sup> Curiosas son las aportaciones conocidas sobre las «campanías electorales» de los «candidatos» romanos. Véanse sus primeros desarrollos en J. Gagé, *Enquêtes sur les structures sociales et religieuses de la Rome primitive*, 1977; y las propuestas concretas en varios ejemplos: Duplá y otros, *El manual del candidato* de Quinto Cicerón, 1990, y —de los mismos autores—, «*Rem publicam restituere*».- *Las «Epistulae ad Caesarem» de Salustio*, 1994.

<sup>46</sup> Véase Cic., *Quir.* 15: *An ego... dubitarem quin is me confectum consularibus uulneribus consulari medicina ad salutem reduceret?*.

medad, hasta describir la salud (buena o mala): sobrevivir, tener poder, estar fuerte, tener valor, incluso tener precio, como en una expresión ciceroniana: *ualebunt autem semper arma*, «las armas siempre tendrán su fuerza». El propio Cicerón comenta el significado de *ualetudo* y llega a dar consejos para la vida higiénica propia de un ciudadano responsable<sup>47</sup>. La buena salud se mantiene a partir del conocimiento y respeto al propio cuerpo, mirando a las cosas que suelen venir bien o mal, dominando la gula, disfrutando con límite los placeres para cultivar y proteger la forma física.

Ovidio alude a la recepción del culto a Esculapio en la Isla del Tíber<sup>48</sup>. Los ritos del culto en Epidauro fueron trasladados a Roma en 293-291 a.C. Durante una gran plaga los Libros Sibílicos fueron consultados, y sobre su interpretación se tomó la decisión de enviar a buscar en Epidauro una imagen del dios. De hecho transportaron en barco una serpiente tomada de su santuario, considerándola como personificación del dios, dado que en el arte griego la serpiente era uno de los atributos que lo representaban, enlazada en torno a una copa. Cuando el barco arribó a Roma, la serpiente se deslizó hacia la Isla del Tíber y allí levantaron el templo de Esculapio, que le fue dedicado el día 1 de enero del 291, y entonces el portador de la salud produjo su benéfico efecto sobre la Ciudad: *uenitque salutifer urbi*. El culto a Esculapio incluía a la Salud recibiendo el nombre de la antigua diosa itálica *Salus* en sustitución del griego *Ἑγεία*.

Mas había otro templo en la colina del Quirinal, donde se celebraban sacrificios el día 5 de agosto y dedicado a la diosa de la Salvación (*Salus*) del pueblo. Este culto era antiguo, daba nombre a la zona donde se alzaba el templo (*collis salutaris*), y había sido dedicado el año 302 por el cónsul C. Iunius Bubulcus siendo dictador. La diosa *Salus* llevaba consigo el epíteto de *Semonia*, tal vez porque en tiempos antiguos había compartido el culto con el dios *Semo Sancus*.

Pero bajo el régimen imperial la diosa *Salus* se convirtió en la advocación *Salus Publica populi Romani*. Estos son los conceptos que nos importan.

La *salus publica* no puede ser mantenida fuera de las leyes, sino por la inmejorable aplicación de las leyes. La afirmación primera aparece claramente respaldada en una expresión ciceroniana: *Salus ciuitatis in legibus sita est*<sup>49</sup>. La segunda, en la propia sentencia *suprema lex esto*. No deja de ser una *lex* la que salvaguarde a la república, sólo que hay que acertar la acción más adecuada. *Lex* no significa por ello una determinada modalidad significativa de la acción precisa mirando a la procedencia de esa *lex* salvadora: ninguna queda excluida por su origen o procedencia, sino que cualquiera podría resultar la que contuviera la solución salvadora. Mas ello sería también tanto como extender la

<sup>47</sup> Cf. *off.* 2, 86.

<sup>48</sup> Cf. *Fast.* 1, 289 ss.

<sup>49</sup> *Clu.* 53.

noción de *lex* fuera y más allá del alcance usual del campo normativo ordinario, y acudir a un nivel extraordinario. La expresión comentada lleva consigo el epíteto exceptuador de *suprema*. Tal supremidad no se referiría a una escala valorativa usual: entre la *lex rogata* y la *Constitutio imperialis* median abismos que convierten tales modalidades en incomparables. Las diferentes modalidades del *ius*: que ni siquiera son temporalmente uniformes dada la transformación desde el inicial *ius Quiritium* hacia el multiforme *ius ciuile*, los solapamientos entre el *ius sacrum* y el *ius publicum*, la contraposición paulatinamente absorbente del *ius ciuile* por el *ius nouum*<sup>50</sup>, por no hablar del *ius naturae* y del *ius gentium*, no aclararían un criterio apodíctico que indicase cuál de las normas aplicables habría de ser considerada «suprema» en circunstancias en que la situación del pueblo estuviera lindando con la catástrofe inminente.

Las hipótesis capaces de despejar este tipo de incógnitas habrían de operar en la perspectiva filológica que desde hace tiempo ha traído tantas clarificaciones a los estudios históricos y concretamente a la antigüedad romana<sup>51</sup>.

Y ni siquiera las palabras de la *lex* podrían ser orientación metodológica para acertar con la norma imperiosamente aplicable. Pues la noción de *lex* rebasa sus propias expresiones para situarse en el conjunto de sus condiciones aplicativas, y ello no permitiría tampoco excluir sus posibles objetivos. Si hemos de creer la afirmación de Celso de que *scire leges non est uerba earum tenere, sed uim ac potestatem*<sup>52</sup>, también podríamos incluir que «saber leyes» sería también poder seleccionar la norma adecuada. Es en esta dirección donde se podrían aplicar las consideraciones filológicas.

Pues las «leyes» no son solamente criterios normativos envueltos en expresiones rituales que afirman su significación y su importancia sobre la realidad humana, para afirmar ciertos tipos de conducta, y asegurar ciertos valores. Las leyes son también criterios normativos que compiten frente a otros pronunciamientos no menos eficaces, como los de la utilidad inmediata: *Quid facient leges ubi sola pecunia regnat?*<sup>53</sup>. Son criterios que han de estar respaldados por una calidad humana y cívica acrisolada: *Quid leges sine moribus / Vanas proficiunt?*<sup>54</sup>. Son criterios que requieren la paz y el sosiego para que su voz alzada no quede ahogada por el estruendo de la violencia: *Silent leges inter arma*<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> Gai. 1, 5: *id legis uicem obtinet*; y Ulp., *Dig.* 1, 4, 1 párr. 1.

<sup>51</sup> U. Álvarez, *Horizonte actual del Derecho Romano*, Madrid 1944, asignaba a los métodos filológicos la función de comprender las fuentes, depurarlas y situarlas, para luego poder reconstruir acontecimientos, pero también relaciones culturales entre países (p. 300, texto y nota). En este caso se trataría de relaciones entre la institución de la *salus publica* y la de una presunta *suprema lex*.

<sup>52</sup> *leg.* 1, 17.

<sup>53</sup> Se pregunta Petronio en *Satiricon*, 14.

<sup>54</sup> Hor., *Carmina*, 2, 24, 35-36.

<sup>55</sup> Cic., *Mil.*, 11, argumentando en favor de su cliente acusado de haber asesinado al desaforado y pendenciero Clodio.

Dentro del conjunto mismo de las instituciones jurídicas, la *salus populi* favorece a alguna de ellas, confiriéndoles cierta prelación. El *ius sepulcra* frente a las cláusulas testamentarias, por ejemplo, revela la fuerza que contiene el hecho del parentesco y de la institución familiar frente a ciertas disposiciones de voluntad. En sentido análogo parece prevalecer como principio general, y al menos a ciertos efectos, el interés público frente al privado, aunque ambos estén protegidos jurídicamente (por ejemplo, mirando el significado de la *Regula iuris*: «*Utilitas publica praeferenda est priuatorum contractibus*»). ¿No contendrá análogo alcance la expresión de la *suprema lex*? La presencia del término *salus* y sus derivados al lado de *lex* puede advertirse en dos situaciones. La más común es para cualificar el funcionamiento de un tipo de normas o de instituciones jurídicas y políticas. Para hacernos idea de esta variedad amplia podemos utilizar uno de los estudios clásicos sobre la materia<sup>56</sup>.

Este investigador se fija en que estos términos se utilizan, dentro de las fuentes jurídicas, muy pocas veces en el sentido propio de «salubridad» (medicinas, parajes, ciudad), y muchas en el sentido traslaticio de «acertado», «beneficioso», «adecuado», «justo», etc. Pero cuando halla textos anteriores al s. III tiende a estimarlos como «interpolaciones». Así en textos de Modestino, Sabino y Gayo con expresiones como *salubriter pro utilitate hominum; salubris adoptio possit pupillo; salubre consilium matris admittere*.

En textos del Código de Justiniano, pero de época anterior, hay expresiones así: *fauor enim libertatibus... salubris ratio; a principibus salubriter statutum est, ita saluis his quae utiliter placuerunt; ...connubium saluberrime sublatum est... etc.*

Utilizado como epíteto a determinadas realidades jurídicas *salubris* aparece en formas muy variadas, que abarcan afectando de una cualidad valiosa diferentes instituciones: *saluberrima lex, salubris sanctio, salubris prospectio, salubris Decreti, salubris moderatio, salubre oraculum, saluberrima ac iustissima praeceptio, salubris lex, salutaris dispositio, saluberrime statuta, saluberrime ordinata, salubriter deriuatum... etc.*

Sin embargo el significado propio de *salus* y sus derivados es el que aparece en el contexto que figura en el encabezamiento de esta investigación. No atiende a expectativas de progreso, sino a recurso de salvación<sup>57</sup>.

Este concepto «fuerte» de *salus* en la expresión *salus populi*, es el que incide sobre la noción de la *suprema lex*, y la llena del sentido al que hemos aludido en las nociones introductorias de esta investigación.

---

<sup>56</sup> Albertario, «L'uso traslato di *salubris, salubritas* nelle fonti giuridiche romane», *Studi di Diritto Romano*, 6 (1953) 183 ss.

<sup>57</sup> Véase L. Edestein, *The Idea of Progress in Classical Antiquity*, Baltimore, 1967.

No se trata de una *lex* cualquiera, la definida en Papiniano *Communis rei publicae sponsio*, la griega *πόλεως κοινῆ συνθήκη*. Ni siquiera la *lex sacra* donde el juramento es fundamento de la fuerza preceptiva de la norma; sino la decisión tajante abierta sobre el riesgo fatal hacia la esperanza buscada: *Una salus uictis, nullam sperare salutem*<sup>58</sup>; *unum et commune periculum, / una salus ambobus erit*<sup>59</sup>; *Nulla salus bello*<sup>60</sup>; *hic primum Aeneas sperare salutem / ausus*<sup>61</sup>.

*Caueant consules, ne res publica damnum capiat*, era consigna mediante la cual el Senado confería a los cónsules un poder dictatorial. Probablemente no se trataba de evitar un daño constituido por un peligro bélico determinado, sino de un peligro o circunstancia indefinidamente peligrosa, fuera por guerra o por otra causa. La traducción exacta del vulgarizado *damnum* podría ser «gasto excesivo», si efectivamente esta palabra procede de *daps*, como parece probable. Sería equivalente a una recomendación muy genérica: «mirad bien lo que tenéis que hacer antes de tomar alguna decisión». Por otro lado *cauere* implica también la idea de responsabilidad, incluso bajo peligro de vida, de aquél que tuviera que «tener cuidado». Así en una frase de Plinio *cauere capite pro re aliqua*, «responder con la vida de algo». La recomendación a los cónsules era también una conminación muy seria, que significaría así: «tened cuidado, por la cuenta que os trae, de hacer bien lo que tengáis que hacer».

Examinando a fondo esta frase de *caueant consules*, no aparece oposición real con el sentido que tendría el «imperio de la ley», como si los cónsules en su precaver pudieran actuar con total arbitrariedad. Pues el verbo *caueo* puede aplicarse también a la autoridad de la ley considerada en sí misma. Así aparece en la expresión ciceroniana *cautum est legibus*, o sea, «previenen las leyes...» etc.

La frase estudiada es la siguiente (conviene recordarla):

*OLLIS SALVS POPVLI SVPREMA LEX ESTO*<sup>62</sup>.

El texto precedente es: *Regio imperio duo sunt, iique a praeuendo iudicando consulendo praetores iudices consules appellamino. Militiae summum ius habento nemini parento.*

Y le sigue: *Eumdem magistratum, ni interfuerint decem anni, ne quis capito*<sup>63</sup>.

<sup>58</sup> Verg., *Aen.* 2, 354.

<sup>59</sup> *Aen.* 2, 709 s.

<sup>60</sup> *Aen.* 11, 362, 399.

<sup>61</sup> *Aen.* 1, 451.

<sup>62</sup> Cic. *leg.* 3, 8.

<sup>63</sup> *leg.* 3, 9.

Absolutamente paralela a aquella consigna de *Caueant consules...* este imperativo se dirige también a los Cónsules, autoridades que tienen el mando supremo, por lo cual no deben seguir más que su propio criterio, y que no podrán ser reelegidos (según el deseo expresado en el texto ciceroniano) hasta pasados diez años.

La posición de aquellos Cónsules era muy peculiar. Al revés que en el Estado hobbesiano, donde el titular del poder no tiene «alma propia» sino «alma artificial» como un resorte de un aparato de relojería, y que si deja de funcionar deja de existir para que surja de nuevo el «Estado de naturaleza», la Institución Consular ejerce un poder explícito, personal y corpóreo. Como explica Meinecke<sup>64</sup>, en la Antigüedad, siempre que se llegó a alcanzar conciencia de «razón de Estado», ésta no traspasó nunca los límites del ámbito personal, al justificar la forma de obrar que la fuerza de la situación dictaba al titular del poder, pero sin alcanzar en cuanto a él mismo el rango de una entelequia subjetiva.

La verdad es que difícilmente, en la ciudad antigua, se alcanzó un grado de abstracción acerca de una «ley fundamental», sino de una «actitud fundamental», cuando más. Así en Platón cuando *-Eutifrón-* se argumentaba en el sentido de que, cuando la Ciudad se hallaba en extremo peligro, la suprema forma de justicia sería la «lealtad».

Efectivamente en las antiguas ciudades democráticas la estructura básica del Derecho es el orden de participación en la conexión mando-obediencia. En la expresada frase romana se contiene una referencia a los Cónsules, para quienes se define la conminación: *Ollis esto* (*ollis* es forma arcaica de *illis*). Para Aristóteles<sup>65</sup> la esencia de la justicia se instala en las situaciones del mando y de la obediencia, o sea, en el modo de participar en cada una de estas posiciones. Pues en ello consiste la ley, y el orden en esta participación es, precisamente, la ley. La ley establece un punto de encuentro, confrontación y distinción dentro del orden participativo, la *τάξις*, que significa el orden del «reparto» entre «mandar» y «obedecer» *ἀνὰ μέρος*, conforme a la parte que a cada uno le corresponde. La ley consiste en definir el «punto del corte» (*ἢ γὰρ τάξις νόμος*). Aristóteles trataba de alcanzar así una «teoría general de la ley», cosa que según sus críticas no había buscado Platón. Pues –según Aristóteles– Platón exponía más bien «leyes singulares» de la ciudad, pero poco de lo que pudiera tenerse como ley fundamental para la misma<sup>66</sup>.

Mas el mandato legal de la *suprema lex* ciceroniana venía dirigido hacia las autoridades máximas. En su caso los Cónsules o incluso un *Dictator*, pero

<sup>64</sup> *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, trad. CEC, 1982, p. 18, etc.

<sup>65</sup> *Política*, 1287 a.

<sup>66</sup> *Política*, 1265 a: *ὀλίγα δὲ περὶ τῆς πολιτείας*.

siendo partes aún del *populus* cuya *salus* se les encomienda. Difícilmente hubiera pensado Cicerón en encargar tal misión suprema a un Triunviro o, todavía más impensable, a un *Imperator* cuyo tiempo no habría llegado todavía. Mas teniendo en cuenta tal hipótesis el sentido de aquella suprema *lex* hubiera sido otro completamente distinto. El Príncipe, en virtud de su *Auctoritas*, se habría hallado por defuera y por encima de toda magistratura ordinaria o extraordinaria, no siendo *pars rei publicae* sino *Princeps et Augustus*<sup>67</sup>.

¿Cuál sería concretamente la *suprema lex*, en su realización?

Una opción posible, pero difícilmente responsabilizada en una Magistratura real, aparece en *De Legibus* (2, 11): ... *Ut illa diuina mens summa lex est, item quom in homine est perfecta ratio lex est: ea uero est perfecta in mente sapientis. Quae sunt autem uariae et ad tempus descriptae populis, fauore magis quam re legum nomen tenent.*

Otra opción, la legalidad pública tradicional: *Est lex iustorum iniustorumque distinctio, ad illam antiquissimam et rerum omnium principem expressa naturam, ad quam leges hominum diriguntur, quae supplicio improbos adficiunt, defendunt ac tuentur bonos*<sup>68</sup>.

Más probable sería la concordancia de decisiones autorizadas y de previsiones rituales: *Maximum autem et praestantissimum in re publica ius est augurum cum auctoritate coniunctum*<sup>69</sup>.

Apunta también a la decisión de la máxima autoridad existente: *Nihil... tam aptum est ad ius condicionemque naturae... quam imperium*<sup>70</sup>.

E insiste en la misma dirección refiriéndose sobre todo a circunstancias bélicas en que de modo absoluto se jugara la suerte de la Ciudad, ratificando su legitimidad por el solo hecho del riesgo y de la responsabilidad asumida por el Magistrado de quien se tratara: *quodque is qui bellum geret imperassit, ius ratumque esto*<sup>71</sup>. *Ius ratumque*, o sea, *Lex*. Y su fuerza vinculante, en el solemne imperativo que acompaña a la expresión *Lex suprema esto*: «así debe ser».

Parece que esta serie de posiciones delimita el sentido que Cicerón asignaba a su expresión de *Salus populi suprema lex esto*. Lo que sucede es que no se trata en este caso de interpretar un texto jurídico, sino de interpretar una afirmación doctrinal procedente de un hombre público que pretendía, al mismo tiempo, diseñar un esquema legal que hubiera podido encauzar la tradición política y jurídica romana anterior al momento en que escribía tales expresiones, y manifestar tal diseño a través de un género literario, el diálogo,

<sup>67</sup> Sobre esto, Pietro Cerami, *Potere ed ordinamento nella sperienza costituzionale romana*, Torino 1987, p. 189.

<sup>68</sup> *leg.* 2, 13.

<sup>69</sup> *leg.* 2, 31.

<sup>70</sup> *leg.* 3, 3.

<sup>71</sup> *leg.* 3, 6.

propicio a matizar y desarrollar sucesivamente las ideas del modo acostumbrado por el arte retórico.

Mas la idea así manifestada en este caso era suficientemente común.

Cuando tenemos el texto de un retórico no podemos saber cuál es el alcance que él mismo otorga a sus palabras, a no ser que él mismo afirme el grado de credibilidad que se le debe otorgar. Y no caben dudas en este mismo caso de la sinceridad con que se afirma en las *Declamationes* atribuidas a Quintiliano que *Certum est omnia licere pro patria*<sup>72</sup>. Esta frase serviría para definir el sentido abierto de la *suprema lex*. «Todo es justo» cuando se trata de impedir la muerte de la Ciudad. Obviamente la expresión «en favor de la patria» se entiende que no se refiere a una ocasión normal o una mera utilidad de la Ciudad, sino al riesgo inminente en que se reclama la totalidad del esfuerzo ciudadano para mantener la supervivencia de la Ciudad. «Todo» no significa «cualquier cosa», sino el conjunto de recursos personales y efectivos de que la Ciudad pudiera disponer en situación de emergencia de vida o muerte, cuando se juega el todo o la nada a una sola carta. Otra interpretación no sería solamente un acto de cinismo, sino algo contrario al sentido común acerca del contexto en que se afirma tal posición, como puede comprobarse en el propio Quintiliano.

En cuanto a la *fides* que el propio pueblo, de cuya «salvación» se trata, otorgaría al Magistrado responsabilizado por el cumplimiento de esa *suprema lex*, es preciso moverse dentro de las coordenadas existentes en la vida política romana donde las virtudes *Fides*, *Libertas*, *Dignitas*, etc. eran alimento cotidiano de las actuaciones cívicas y políticas ordinarias.

El pueblo romano solía asignar virtudes excelsas de patriotismo a los descendientes de las grandes familias de fundadores de la Ciudad. Pertenecer al *ordo senatorius* no constituía solamente un honor, sino también un cultivo familiar donde los ejemplos de los mayores constituían modelos de virtud cívica para los descendientes (por ejemplo, los hijos de los patricios acompañaban a su padre en casi todos los momentos de su vida pública, desde edades muy tempranas, en torno a los 7 u 8 años, en un aprendizaje osmótico que constituyó hasta muy tarde la única pedagogía vigente). Por ello el pueblo respetaba y admiraba la predisposición a la *virtus* de tales gentes, aunque hubieran llegado a situaciones económicamente desvalidas en muchos casos. Tácito da testimonio de este reconocimiento social aunque no siempre lo estimaba justificado<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> *Decl.*, 36.

<sup>73</sup> Para la primera actitud hallamos un texto: *Nobili genere natus auitae nobilitatis etiam inter angustias fortunae retinet* (*Ann.* 2, 38, 9), y otro para la segunda: *Generari et nasci a principibus fortuitum, nec ultra aestimatur* (*Hist.* 1, 16, 3). Aunque obviamente no es la misma Roma de quien está hablando en cada caso. Polibio y otros autores aportan testimonios en el mismo sentido. Ver A. Gwinn, *Roman education from Cicero to Quintilian*, Oxford 1926, p. 77.

Como es difícil liberarse de los prejuicios que al estimar otras épocas recibimos de nuestra amplia experiencia histórica a través del tiempo, es difícil imaginar la situación definida por Cicerón sin relativizarla mirando a diversos esquemas de régimen político: el tiránico, el teocrático, el absolutista, el estatista de la «razón de Estado», el imperialista, etc. Por ello conviene recapacitar en torno a líneas conceptuales capaces de explicar la aparente contradicción entre la legitimación de un acto consistente en decisiones personalísimas, y las razones por las cuales no cabía temer que se consiguiera un daño aún peor que el que se tratara de evitar mediante esa responsabilización unipersonal.

En un plano aún más amplio, la interpretación aristotélica de la *πρόξις* revela la conexión existente entre la práctica y la virtud: «... adquirimos las virtudes como resultado de actividades anteriores»<sup>74</sup>. Se entiende que la actividad práctica viene orientada por un *λόγος* que la lleva hacia su perfección. La racionalidad de la *πρόξις* es el modo de entender la conexión entre el hombre que se revela, a sí mismo y a los demás, por sus obras, al ser éstas la realización de sus capacidades. Pues «todos los hombres deliberan sobre lo que ellos mismos pueden hacer»<sup>75</sup>.

El pueblo busca en su torno dentro de sí mismo cuál será, en el momento más delicado, el hombre más adecuado. Aquel hombre que, dentro del pensamiento desarrollado en la tradición helenista a que Cicerón mismo estaba incorporado, se veía reflejado en un texto homérico: «siempre ser el mejor y comportarse mejor que los otros», *αἰὲν ἀριστεύειν καὶ ὑπέροχον ἔμμεναι ἄλλων*<sup>76</sup>.

Desde tal supuesto, la *suprema lex* era «suprema» por dos motivos: por correlativa al «supremo riesgo para el pueblo» que se encontraba en circunstancias angustiosas y dramáticas; y por correlativa al hombre que personificaba la «suprema capacidad y calidad reales» en dicha circunstancia y con vistas precisamente a resolverla.

Por otro lado la *suprema lex* vendría a ser una *lex* como las otras, tendente al mismo objetivo del «bien común» que todas, aunque por la circunstancia tal «bien común» habría de ser arriesgado en su totalidad a una sola decisión, y no, como en otras ocasiones de normalidad, a una mera prudencia política confiada en esa misma normalidad. Se trataría, para la justicia de esa *suprema lex*, de que le pudieran ser aplicados los mismos criterios interpretativos referibles a cualquier otra «ley», desde la fijación del intérprete de su sentido y de la capacidad de su ejecutor: pero donde la dificultad para todo ello es máxima. Si nos fijáramos en los tres aspectos que recientemente detallaba Perelman<sup>77</sup>

<sup>74</sup> *Ética a Nic.* 1130 a.

<sup>75</sup> *Ética a Nic.* 1112 a 34.

<sup>76</sup> *Iliada: ut semper fortissime rem gererem et antecellerem aliis* (trad. París, 1747), 6, 208.

<sup>77</sup> *De la justice*, Bruxelles 1945.

atenidos a los tres componentes estructurales de la justicia: acto justo, regla justa, agente justo; sólo tendríamos que reconocer previamente la adensación de las dificultades que entrañaría cada interpretación de la coyuntura aplicativa de la *suprema lex*, estando en juego la *salus populi*. Se trataría de un acto-regla-agente reunidos sobre sí mismos en una sola dimensión, en casi un «acto puro» en sentido político y jurídico, donde difícilmente se podrían distinguir entre sí aspectos de una justicia «distributiva», «compensatoria» y «procedimental» que las situaciones ordinarias distinguen con la mayor facilidad.

Mas ¿quién sería digno, y capaz, de asumir plenamente tal responsabilidad?

El «actor» a quien iría destinada la orden de enunciar la «ley salvadora» habría de ser presumiblemente un Cónsul, bien actuando conjuntamente o siendo designado él mismo como *Dictator* (aunque en ocasiones había también designaciones de un Cónsul *sine collega*, p.ej. Pompeyo, o quedaba vacante uno de los dos nombramientos por muerte o imposibilidad, provocando el *interregnum* consiguiente).

La acción del Cónsul, por tanto, estaba inmersa en la capacidad legal que le correspondía, pero en la situación del riesgo eminente en que hubiera de tomar decisiones radicales y sin ayuda ajena, se daría una fusión entre su capacidad personal, su legitimación institucional, y la índole del peligro vital a que Roma se estuviera enfrentando.

El sentido institucional de la magistratura Consular puede detallarse en sus puntos principales.

Establecidos los Cónsules tras la expulsión de Tarquino dando fin al régimen de realeza tradicional (hacia el 509 a.C.) sus denominaciones fueron en su comienzo *Praetores* y *Iudices*. Tal vez el haber pertenecido al Colegio de los *Salii* condujo a su denominación definitiva, que hasta tiempos avanzados fue *Cosoles*, antes de adquirir la forma moderna de *Consules*.

El propio pueblo de Roma, mediante Comicios Curiados, creó la Institución a propuesta del tribuno de los *Celeres* (una de las tribus fundadoras de Roma) llamado Brutus. Este mismo J. Brutus junto con L. Tarquinius Collatinus (el cual venía actuando desde la expulsión del Rey como *Interrex*) fueron los dos primeros electos.

A lo largo del tiempo era el Senado quien solía proponer nombres de candidatos que eran luego votados por los Comicios Centuriados. A veces los nombres de los electos eran acompañados del título de *Dictator* y de *Interrex*, pero ello no debía contradecir el hecho de que debía tratarse de verdaderos Cónsules. Estos procedían inicialmente de la clase de los patricios, pero desde el s. IV éstos perdieron el privilegio de ser candidatos, pudiendo participar ciudadanos del orden de los plebeyos. Incluso era frecuente que fueran propuestos en razón de que pertenecieran cada uno de los candidatos a uno de estos órdenes.

En las últimas épocas del régimen republicano para ser candidato había que haber ejercido anteriormente cargos de Pretor, tener más de 43 años, haber transcurrido más de diez años desde la última vez en haber ejercido un Consulado, y hallarse presente en el momento de la candidatura<sup>78</sup>.

Un Cónsul no podía ser objeto de acusaciones penales mientras ostentaba su magistratura (aunque hubo a veces tribunos de la plebe que no se detenían en ningún respeto al ejercicio de esta autoridad). Por ello Cicerón solo pudo ser acusado cuando hubo cesado en su cargo. El delito imputado fue la infracción de los principios de las *Leges Sacratae* contenidas en las Doce Tablas, que no permitían pronunciaciones *de capite ciuis, iniussu Populi*.

Para Cicerón, y esta situación es uno de los factores que permiten entender el alcance de su famosa expresión referida a la *salus populi*, debió darse una circunstancia excepcional que marcó no solo su destino ulterior, sino también su orgullo como gran protagonista en momentos difíciles para la Ciudad, (como recuerda dirigiéndose a su hijo, al señalarle este ejemplo en *De officiis*).

Además de otras alusiones a decisivos episodios de la historia de Roma, Cicerón se atreve a ponerse a sí mismo, en los hechos que protagonizó al desvelar y reprimir la conjuración de Catilina, como ejemplo de haber asumido la responsabilidad de aplicar durísimas medidas de represión, incluso llegando a quebrantar cierta justicia procedimental, por cuya infracción fue posteriormente condenado al destierro.

Los hechos habían ocurrido de esta manera:

Había accedido al Senado conforme a un procedimiento que Sila había promulgado, mediante el previo ejercicio del cargo de Cuestor, que ejerció a los 30 años, en la isla de Sicilia.

Obtuvo Cicerón su Consulado en competencia contra Catilina. Ambos eran miembros del mismo partido, sobre el cual tenía gran autoridad Pompeyo, y del que también había sido miembro el antiguo gobernador de Sicilia Verres, el cual había tenido que exiliarse de Roma por la presión que contra él había ejercitado Cicerón al defender a sus víctimas durante el gobierno de Sicilia.

A pesar de que estos flancos le debilitaban en el seno del partido, Cicerón obtuvo el Consulado. Pero Catilina estaba dispuesto a presentarse al año siguiente cuando Cicerón ya no estaría habilitado para competir. Mientras esperaba, sus amigos estaban reclutando ilegalmente soldados en diversas comarcas itálicas. Cicerón se enteró y enfrentó a Catilina con el pueblo y el Senado, consiguiendo que éste le privase de su condición de Senador. Catilina se alzó en armas, y fue derrotado y muerto en batalla campal, cuando hubo

---

<sup>78</sup> Precisamente la primera excepción a esta condición fue la de Julio César, y se convirtió en la causa de su guerra civil contra Pompeyo y el Senado.

salido de Roma al ser expulsado del Senado convocado en el templo de *Iupiter Stator* (Júpiter el Estabilizador o Mantenedor).

Tras aquellas circunstancias Cicerón hizo matar sin juicio a conspiradores que habían tomado el partido de Catilina.

El Senado proclamó a Cicerón con el título de *Pater Patriae*.

Uno de los antiguos amigos de Catilina, Clodio, que había sido elegido *Tribunus Plebis* dio vigencia a una ley que condenaba a quien hubiera hecho dar muerte a alguien sin haberlo sometido a juicio público. Ello se constituía en arma directamente lanzada contra Cicerón. Aunque éste había sido nombrado *Dictator* para reprimir la conjuración de Catilina, la muerte de conspiradores como Léntulo, Cetego y otros había creado también un círculo que se cerraba lentamente sobre el ex-cónsul, y que terminó por enviarle al destierro a propuesta de Clodio<sup>79</sup>.

Los poderes extraordinarios de la *imperatoria potestas* ordenados por un *Senatusconsultum ultimum* podían ser encomendados, bien a alguno de los Cónsules, bien a un *Magister populi* que hubiera sido designado por uno de los Cónsules autorizado expresamente para ello por el Senado, en circunstancias absolutamente graves, *ut imperium populi maiestasque conseruetur*. Este *Magister populi*, auténtico *Dictator* y cuya afinidad a una responsabilidad bélica resalta si comparamos su denominación con la militar del *Magister equitum*, adquiría desde entonces preeminencia incluso sobre los propios Cónsules.

En situaciones ordinarias el *Imperium* pertenecía a los *Consules*. Cuando un *Senatusconsultum* les encomendaba alguna misión concreta, contenían una cláusula de cierta discrecionalidad: *si eis uidebitur*, respetuosa con la claridad en que procedía la «línea de mando», o sea, el *imperium*.

La autoridad de cada uno de los Cónsules (que ejercían su jurisdicción en Roma alternativamente, mensual, a comenzar por el de más edad, *penes eum fasces erant*, y a veces se distribuían las materias de que se ocupaban) no podía ser por tanto ilimitada. Uno podía vetar disposiciones del otro mediante la *intercessio*, pero también podía actuar en análogo sentido un *Tribunus plebis*. Podemos imaginar cómo debió sentirse sublimado Cicerón cuando a través de un *Senatusconsultum* especial fue nombrado *Dictator* y se le asignó un *imperium* especial dentro del recinto de la Ciudad (*pomerium*), mediante la exi-

---

<sup>79</sup> Véanse las cartas de Cicerón entre la primavera del año 58 y enero del 57. Regresó por entonces en virtud de la revocación por el Senado de la iniciativa legal de Clodio. Recuérdese que este personaje había sido famoso por ciertas transgresiones religiosas cometidas durante su juventud, y fue más tarde asesinado, de cuya responsabilidad fue acusado Milón, el cual fue defendido, pero sin éxito, por Cicerón. En contraste éste había conseguido en otro juicio por parricidio absolver al tribuno Popilio, el mismo que le persiguió para matarlo por orden del triunviro Antonio, a cuya mujer, la cual era viuda del asesinado Clodio, se dice que llevó la lengua arrancada al Orador. Todos aquellos acontecimientos siguen un hilo oscilante que inserta oscuras causaciones de vida y muerte, legalidad y crimen, en tal historia.

gente conminación senatorial: *Videant Consules ne quid res publica detrimenti capiat*. Ello le autorizaba a interferir las garantías que las leyes Valeria y Porcia otorgaban a los ciudadanos en materia de *prouocatio*. Cicerón admitía que este privilegio que el Senado afirmaba tener inmemorialmente era auténticamente un derecho del Senado, consistente en la facultad de emitir el *Senatusconsultum ultimum* que podía confiar a los Cónsules un poder dictatorial ilimitado para el mando de las tropas, y una jurisdicción suprema sobre ciudadanos y aliados<sup>80</sup>.

En todo caso la figura del Magistrado «excepcional» venía a situarse en el puesto del gobernante «elegido de Dios», «carismático» y «absoluto» que en estadios primitivos de organización política asumía los poderes plenarios y supremos.

Se trataría de figuras como la que señalan documentos antiquísimos, p. e. el llamado *Código de Hammurabi* (1750 a. C.), cuya autoridad fundante del orden jurídico venía descrita en términos por este estilo: «...*Hammurabi, príncipe piadoso, temeroso de mi dios, para proclamar el derecho en el País, para destruir al malvado y al perverso, para impedir que el fuerte suprimiera al débil, para que me elevara, semejante a Samas, sobre las cabezas negras, e iluminara al País para asegurar el bienestar de las gentes*»<sup>81</sup>.

No es fortuito aludir a esta concepción mesopotámica, dado que dentro del mundo arcaico son múltiples las conexiones históricas, e incluso filológicas y semánticas, que alcanzan efectos duraderos y profundos. Por ejemplo, en el idioma (asirio) de Mari (1600 a. C.) existe un término *Qibitum*, «orden» que un superior manda a un subordinado. Se fortalece el mandato mediante un encantamiento en que compara su poder con el de Dios: «*Que yo hable y mi orden sea sobre tu orden. Como el señor tiene más peso que los siervos, así mi orden tenga más peso que tu orden. Como el Cielo tiene más peso que la Tierra, así mi orden tenga más peso que tu orden*»<sup>82</sup>. El griego κόσμος alcanzó cierto grado de abstracción frente a la cualidad pragmática que aún tiene el asirio *Qibitum*; pero éste tiene 700 años más.

Pero más interesante aún es que el acadio *lequm* pide a Dios, dentro de un texto de oración, que «elijá», «accepte» o «recoja» la petición que el orante le

<sup>80</sup> Véase *Cat.*, 3, 6; y 4, 70; *Sext.*, 24. Según Plutarco el Senado había utilizado este poder para mandar ejecutar a los Gracos, y más tarde para condenar a muerte a los referidos cómplices de Catilina, ocasionando el destierro de Cicerón por iniciativa del tribuno Clodio. Pero el Senado respaldaba plenamente a Cicerón, hasta el punto de que se situó en actitud de cesar toda actividad mientras no hubiera sido permitido el regreso de Cicerón. Obtuvo el Senado su pretensión cuando a petición del senador L. Léntulo consiguió la invalidación del destierro. Cicerón estuvo ausente de Roma 17 meses.

<sup>81</sup> El término *Sámas* era el nombre del dios-sol. «Cabezas negras», «la Humanidad en general». El texto corresponde a las líneas 29-49, en el Prólogo a las leyes.

<sup>82</sup> (Traducción de Jesús García Recio) Según *The Assirian Dictionary of the Oriental Institute of the University of Chicago*, 1956, S/1313 b. Tabletillas Hurritas.

suplica<sup>83</sup>. Aparentemente hay cierta conexión entre el «orden divino» y la gracia divina que el orante suplica a su dios para que «elija» la petición que levanta hacia él. Pero en este difícil terreno sería temerario afirmar que el término *lequm*, «escoger» en un idioma asirio, tenga algún lazo con el latino *lex*, *legere*, «decisión», «escoger».

Mas los perfiles de la noción *suprema lex* no acotan todavía los de *lex*.

La responsabilidad del Magistrado ante el cual se ha producido la situación política en que se halla en juego la supervivencia de la Ciudad no se agota en la motivación del mismo, sino en el hecho de que tal motivación no puede realizarse sino a través de un conocimiento adecuado de sus elementos pragmáticos. Aquello (la *salus*) es punto de partida (en cuanto riesgo) y de llegada (en cuanto éxito necesario). Pero el referido conocimiento aporta la complejidad real del mundo en que están engarzados sus elementos. Estos deberán ser tenidos en cuenta, a su vez, al tener que ser tratados pragmáticamente, pero también al entrañar consecuencias globales que repercutirán sobre las condiciones del éxito buscado.

La responsabilidad del Magistrado no se puede producir exclusivamente como «racionalidad utilitarista», procesada casi mecánicamente para producir los efectos motivados en la conducta concreta. La racionalidad del Magistrado ha de sopesar la admisibilidad ética de todas las secuencias previsiblemente incluidas en cada una de las modalidades de aquella efectividad. Sólo es acertada, y en cierto sentido sólo es éticamente digna, aquella efectividad cuyos elementos explican justificadamente la globalidad de todos los efectos<sup>84</sup>.

Para proyectar sobre un plano analítico la índole de la decisión que habría de corporeizarse mediante la *lex suprema* capaz de asegurar la *salus populi*, habremos de recordar factores como los que menciona un importante autor de un modo que resulta oportuno aplicar ahora<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Véase C. G. Rasmussen, *A Study of Akkadian Personal Names from Mari*, Ann Arbor 1981 (trad. del texto por el propio García Recio). Véase también a este respecto Th. Jacobsen, «Primitive Democracy in Mesopotamia», *Journal of the Ancient Near Eastern Society*, 3 (1943) 159-172; Y. Rosen-garten, *Summer et le Sacré*, París 1977; G. Boyer, *Contribution a l'histoire iuridique de la 1<sup>re</sup> dynastie babylonienne*, París 1928; J. M. Diakonoff, *Structure of society and State in early dynastic Sumer*, Los Angeles 1974; A. Gamper, *Gott als Richter in Mesopotamien und im Alten Testament*, Innsbruck 1966; J. M. Diakonoff, «The rise of the Despotie State in Ancient Mesopotamie», *Ancient Near Eastern Texts Relating to Old Testament*, Princeton 1955, 173-703 (referencias tomadas de García Recio).

<sup>84</sup> Este análisis debe ser tenido en cuenta si pretendemos exceder las connotaciones estrictamente «geniales», «heroicas» o incluso «retóricas» donde la única explicación fueran datos como «la conciencia política romana» o una visión romántica de sus grandes protagonistas históricos, de los cuales podría ser ejemplo Escipión Africano, cuyo recuerdo fue explotado por el propio Cicerón para conseguir una visión ejemplificadora en este problema.

Una construcción literaria semejante al *Sueño de Escipión* narrado en *República* de Cicerón es la que desarrolla Platón en *Minos* 317 a, al establecer un paralelo entre la ley justa y la βασιλεία. El arpinate debía conocerla.

<sup>85</sup> R. Audi, *Practical Reasoning*, Routledge, Londres 1991, pp. 29-35.

Efectivamente, entre los objetivos posibles de una «norma», los hay «conclusivos» (aquéllos que se buscan como objetivo final más importante), «extrínsecos» (aquellas connotaciones de conducta sin las cuales no puede entenderse el sentido de la norma); y «subsidiarios» (aquéllos que vendrán arrastrados en el tejido de la vigencia de la norma, aunque no sean pretendidos expresamente por la misma).

En el supuesto genérico de la frase investigada, los objetivos finales conclusivos residen en resolver el problema que afecta a la *salus populi*. Los objetivos «extrínsecos» se refieren a la *auctoritas* que por su cargo político, por la adhesión de los ciudadanos, por la confianza que su experiencia inspira, por la generosidad y altura de sus intenciones, por la firmeza de sus convicciones patrióticas, etc. posee el Magistrado responsable de la situación. Y serán elementos «subsidiarios» los recursos personales; el transcurso temporal necesario; la organización institucional subyacente a las actividades precisas; los sacrificios de intereses secundarios; los costos en vidas, dinero, compensaciones a los aliados, etc. que habrán de ser puestos en juego para realizar las acciones decisivas.

El propio Cicerón era consciente de esta última categoría de elementos cuando lo mencionaba para ponderar el tipo de experiencia que habría de reunir el Magistrado llegado el momento de una decisión transcendental: *Vidētis iam genus omne scientiae, diligentiae, memoriae, sine quo paratus esse senator nullo pacto potest*<sup>86</sup>: saberes militares y administrativos, exigencia para consigo mismo y para con los demás, precedentes válidos y todos aquellos conocimientos y aptitudes sin los cuales no puede un Magistrado cumplir con su misión; ello por descontado, pero también todos los recursos de la Ciudad: tropas, dinero, aliados, adictos, mercenarios, así como el estatuto jurídico y alianzas aplicables en cada caso (*Quodque addit «causas populi teneto», est senatori necessarium nosse rem publicam idque late patet: quid habeat militum, quid ualeat aerario, quos socios res publica habeat, quos amicos, quos stipendiarios, qua quisque sit lege, condicione, foedere, tenere consuetudinem decernendi, nosse exempla maiorum*).

La imaginación popular de los Romanos, si bien condenaba la conducta del último Rey, Tarquino, que con ella mereció la expulsión provocando el vacío del poder –para el cual hubo de ser nombrado un *Interrex* hasta el establecimiento de los Cónsules– conservaba cierto juicio admirativo hacia los Reyes los cuales habían fundado, asentado y ampliado su propia Ciudad.

Poco después de la época de Cicerón podía escribirse que los siete Reyes habían sido tan adecuados, cada uno a su manera, que habían actuado conforme a las conveniencias y a la prosperidad futura de Roma<sup>87</sup>.

<sup>86</sup> *leg.* 3, 41.

<sup>87</sup> El cordobés Anneo Floro en su *Rerum Romanorum libri IV*, 1, 1, 8.

A pesar de la actitud anti-asiática (pues enseguida los partidarios del antiguo régimen republicano denostarían como «estilo asiático» a los primeros protagonistas del régimen imperial) de los tradicionalistas pro-republicanos, el pensamiento estoico y los conocimientos históricos dados en la época de Cicerón no podían evitar cierta participación en las ideas usuales acerca del sistema monárquico. La índole «diferente» de la naturaleza del Rey, distinta a la naturaleza de la gente común, no estaba alejada respecto a la distinción entre el *ordo senatorium* y el *ordo quiritium*. Incluso los valores ético-cívicos que les caracterizaban eran diferentes: la *dignitas* respecto a los patricios, y la *libertas* para los plebeyos. Nada extraño que un conocedor de la filosofía estoica pudiera referirse al «hombre común» como ἀπωκισμένος «decaído», o podríamos decir «víctima de un pecado original»<sup>88</sup>. Mientras que el «espíritu regio» estaría en comunión con el mundo, y el auxilio divino le permitiría una visión acertada cuasi-sagrada (τὰν ἱερῶν τοῦ γεννάτορος πότοψιν, se lee en Ecfanto, situado supuestamente en el s. I d. C., *Sobre la Monarquía*, 244; 18-19). La «regalidad» sería por sí misma una cosa pura, incorruptible y difícil de alcanzar para el hombre, a causa de su estrecha vinculación con la providencia de Dios. El conocimiento de Dios sería «directo» para el Emperador, pero mediato para los súbditos<sup>89</sup>.

Pero el aspecto conexo con el tema estudiado es que, según esta concepción, el Rey tiene función «soteriológica» (o sea, de «salvación de la Ciudad»), a través de su razón y de su autoridad persuasora. Su θεοφιλία comporta εὐνοιαί, le configura como causa de todos los bienes (ἀίτιος ἀγαθῶν), y le constituye como νόμος ἔμψυχος (portador de conciencia legal). Al ser protagonista en la realización de la obra al servicio de Dios (ἔργα τῷ θεῷ), adquiere autarquía frente a la Ciudad (αὐτάρχεια, ἐγκράτεια) y esta autarquía es el factor que constituye su fuerza y su poder<sup>90</sup>.

La noción de *lex*, significativa de las normas jurídicas en la cultura propia del Derecho Romano, es clara en sus acepciones usuales y en sus significados científicos, alcanzando un ámbito muy grande de vigencias, tal vez entre los más amplios.

El empleo más técnico de *lex* podría venir indicado en la expresión tomista de que consiste en una racionalización del *ius*. Pero esta afirmación, aparte de que es discutible aunque lleva en su favor el relacionar la dimensión deci-

<sup>88</sup> Según Empédocles, *Fragmento* 115.

<sup>89</sup> Ἐννοητικός, γνωστικός respectivamente, según Ecfanto, *De Monarchia*, 272, 2.

<sup>90</sup> Naturalmente esta construcción utópica del intelectual tardo-pitagórico Ecfanto es una muestra de cómo era posible crear una figura, semi-realista semi-romántica, del «salvador de la Ciudad», mediante la concurrencia de viejas nociones asiáticas, jóvenes aportaciones pragmáticas, ensoñaciones intelectuales y angustiados propósitos de regeneración política, todo en una pieza. Valga esta aportación para mejor entender el mundo de las ideas posibles en la mente del veterano escritor cuyo texto estamos tratando de explicar.

sionista con la finalista que anidan en una *lex* determinada, no satisface el deseo de penetrar más profundamente en el conjunto de funciones que por sí misma desarrolla una *lex*, dando lugar tanto a sus diversas acepciones como a su variada articulación con las más profundas realidades de la existencia colectiva. La formación gramatical del vocablo *lex* debe aunarse con su acepción ideológica, así como con la necesidad de su empleo mirando al contexto de la realidad donde aparece, y también a sus enlaces textuales, así como a las nociones accesorias o consociadas, mirando al interés intelectual preferente que se juega mediante la conducta tipificada en una *lex*. Por ejemplo, en la máxima que estamos tratando de escudriñar, la consociación de *salus populi* con *lex*, y el enlace de *suprema* con *lex*, delimitan un campo amplísimo, pero también unas funciones muy profundas donde tales referencias pueden adquirir pleno sentido.

Una determinación preliminar debe hacerse: se trata de una máxima de acción política referida a actividades públicas, dejando a un lado las implicaciones de la vida privada, de la *familia*, de la *gens* o de la *domus*. Se trata de la *salus populi*, aunque implícitamente la seguridad pública tenga su contraste en la autodefensa privada<sup>91</sup>.

El término *Ius* está relacionado, dentro de su estirpe indoeuropea, como una de las formas asumidas por la noción de «derecho» en las lenguas occidentales, con el sánscrito *yúsh*, «el mismo». Esta raíz indica la permanencia de las normas sociales, la identificación que las leyes tienen con el pueblo donde están vigentes, la consistencia básica de sus instituciones, la estabilidad de su vigencia paralela a la supervivencia de los grupos humanos<sup>92</sup>.

Pero también *ius* emparenta con el sánscrito *yu*, que significa «juntar». En griego esta noción se corresponde en la raíz del verbo ζεύνυμι, «juntar», «atar», «obligar»; y en latín con el nombre *iugum*, «yugo» y el verbo *iungo* «juntar», así como con el adverbio *iuxta*, «junto a», etc.

La correlación de *iussum* y de la *lex* se manifiesta en el lenguaje común en variadísima serie de significados: mandar, ordenar, aceptar, obedecer, adaptar, cumplir, prescribir ... Si bien el *ius* mira más bien al origen de la autoridad, y

<sup>91</sup> Sin embargo, interdependientes. Recuérdese las expresiones de Cicerón, en su no pronunciado pero elaboradísimo escrito *Pro Milone*, al referir los desmanes de los sicarios de Clodio, que habían llegado a dejar indefensos a los ciudadanos hasta el punto de que Pompeyo sólo podía encontrarse seguro cuando se hallaba protegido por las paredes de su casa: *ianua se ac parietibus, non iure legum iudiciorumque textit*: «tuvo que protegerse a sí mismo, por la impotencia de las leyes y de los tribunales (para reprimir a los esbirros del demagogo Clodio), atrancando la puerta y encerrándose tras de los muros de su casa».

<sup>92</sup> Curiosamente hay una forma de *ius* que significa «ligazón», «salsa», como en el griego ζῶμος, ζέμα. Varrón menciona en este sentido *in ius vocat pisces cocus*, «el cocinero prepara los pescados con salsa» (ling. 3, 9), y S. Isidoro llega a explicar este significado, osadamente como casi siempre hace: porque «es ley del condimento del manjar» (refiriéndose a la «salsa», por lo cual conecta «salsa» y «ley»). Por otra parte no anda muy descaminado si atendemos a la frase de «una salsa bien ligada»).

la *lex* a la aplicación de la conducta autorizada. El *ius* indica la inviolabilidad y excelstitud de la norma, y la *lex* la solidaridad y la igualdad conseguida en el grupo que la observa. La explicación etimológica de *lex* mediante *ligare* entraña implicaciones de la índole siguiente: lo que es vinculante es obligatorio; lo que es juntado por justicia deviene recto, igual, obligatorio. La supremacía de la autoridad del *ius* se hace notoria en la expresión ciceroniana *per se igitur ius est expetendum*<sup>93</sup>. Por otro lado el sello de singularidad ciudadana que establece la *lex*, para dividir a los propios de los ajenos, resalta en otra frase de Cicerón: *Non quaero, iure an iniuria sint inimici*, «no pregunto si son enemigos con razón o sin ella»<sup>94</sup>.

Obviamente el empleo de un termino o de otro cuando ambos están intrínsecamente relacionados y unidos por su significado no debe ser entendido como un intento de «distinguir» lo que en ellos está unido, sino de matizar una determinada función significativa en el campo contextual de que se trate. Se daría en otro caso una ambigüedad negatoria de lo real en pretexto de lo expositivamente conveniente o «retórico» en su peor sentido. Tampoco valdría, porque ello sería establecer distinciones artificiosas, estimar que el contenido de uno de los términos pudiera subordinarse al del otro. Tan necio sería subordinar *ius* a *lex* como *lex* a *ius*: tratándose de aplicaciones de un idéntico contenido, al menos en la fuerte acepción identificadora que profesa Cicerón<sup>95</sup>:

*Erat enim (lex) ratio profecta a rerum natura... quae non tum denique incipit lex esse quom scripta est, sed tum quom orta est. Orta autem est simul cum mente diuina. Quam ob rem lex uera atque princeps, apta ad iubendum et ad uetandum, ratio est recta summi Iouis.*

El ejemplo de actuación política decisiva para la salvación del pueblo que menciona Cicerón con palabras más semejantes a la expresión comentada, es el del derrocamiento de la monarquía de Tarquino, tras haber violentado éste a la persona de Lucrecia, hija del ciudadano Tricipitino. No había entonces ninguna ley promulgada acerca de la ilicitud del estupro, sino que los ciuda-

<sup>93</sup> *leg.* 1, 48.

<sup>94</sup> *Verr.* 2, 2, 150.

<sup>95</sup> Por ejemplo, se da, más aún que identidad, «fusión analógica» en las expresiones que a continuación se citan, en el sentido de que el *ius es iussum* privado de injusticia alguna desde cualquier punto de vista (como podría ser en la interacción acto-persona, tratándose de una autoridad escasamente legitimada, o de una decisión que entrañase un abuso de poder o un arma contra algún ciudadano, al que se considera parcialmente por motivos ideológicos o políticos). Tampoco se trataría de establecer una «doble jerarquía» según que se tratara, p. ej., de Derecho Natural o Moralidad, frente a Legalidad formal, o frente a Justicia procedimental, p. ej. La base de esta conexión íntima en idéntico sentido normativo viene dada en la fundamentalidad de la *communis ciuium* (u *hominum*) *ratio*. Véase el texto siguiente y su progresiva articulación: *Quodsi, quo modo est natura, sic iudicio homines humani ... nihil a se alienum putarent, coleretur ius aequae ab omnibus. Quibus enim ratio a natura data est, isdem etiam recta ratio data est; ergo et lex, quae est recta ratio in iubendo et uetando; si lex, ius quoque. Et omnibus ratio: ius igitur datum est omnibus...*

danos que le expulsaron actuaron conforme a los dictados de su recta conciencia que estimó intolerable la situación creada por el corruptor. Esta recta razón no sólo es denominada «verdadera», sino también «principal» tanto como si hubiera procedido de la suprema razón de Júpiter.

Sin embargo la correlación *ius-lex* no es absoluta, sino que debe ser medida dentro de las virtualidades políticas que deben acompañar todo criterio de conducta ciudadana. En la expresión *summum ius, summa iniuria* lo que se afirma es la necesidad de la «prudencia» y de la «proporcionalidad» (*modus*) en la aplicación del *ius* (de donde que su «ciencia» sea denominada *iurisprudentia*). Y en este proceso de adaptación es donde el papel de la *lex* (como elección, como discreción, como igualación, como aclaración general) puede presentarse intermediando, entre los principios normativos del *ius*, y la singularidad de los hechos donde todas las secuencias son irrepetibles. Allí el *ius* aporta, junto con la previdencia axiomática de sus valores, la seriedad sagrada de sus inmutables ritos. La «promulgación» de la ley incluye ambos factores: la letra, el objetivo, el sentido y la pragmatidad consecuencial, dentro de esa «mezcla creadora» (*promulgatio*, combinación apaciguante) en que consiste la «ley».

La expresión *summum ius, summa iniuria*, convertida según afirma Cicerón en un adagio trilladísimo, entraña también otra dimensión que se suele escapar, incluso a alguien tan erudito y lleno de sentido común como es el arpinate<sup>96</sup>. Pues siendo *summus* uno de los epítetos más usuales del dios Júpiter, indica, no tanto la posible aplicación del *ius strictum* provocando consecuencias y daños nefastos y contrarios a toda equidad, según la acepción vulgar de este adagio, como la inmensa diferencia que hay entre el trato y justicia que tiene lugar entre los dioses o por obra de los dioses, y el nivel en que puede realizarse la justicia entre los hombres. La significación de esta expresión podría enunciarse mejor del modo siguiente: «Si aplicáramos entre los hombres la pura idea de justicia, que es la que tiene lugar entre los dioses, sólo resultaría el aplastamiento fatal de la humanidad»<sup>97</sup>.

Los Reyes, los Magistrados, los Patricios, los Senadores se hallan en ese ámbito intermedio entre los dioses y los humanos. Se les supone capacidad de gloria, de honores. Para ellos la regulación jurídica se mantiene más en términos de *ius* (cercano a *Iouis*) que de *lex* (cercano a los simples mortales que trabajan duramente para asegurar su subsistencia, del modo que luego se dirá). Por eso las normas referentes a la selección y designación de los «jefes» llevan el nombre de *ius*, concretamente *ius honorum*.

<sup>96</sup> Cf. *off.* 1, 33.

<sup>97</sup> El epíteto *summus* referido a Júpiter, «el Altísimo», tiene también otras expresiones como *Exsuperantissimus*, o en griego ὑψίστος, ο πανυπέριστος. *Summum ius* sería tanto como «el derecho de los cielos», o «el derecho del Señor de los cielos».

El *ius honorum* contiene las calificaciones precisas para ostentar cargos públicos. Tuvo plena vigencia hasta los últimos tiempos del régimen republicano<sup>98</sup>.

Con esto llegamos al punto central de esta exposición: ¿qué significa, referida a su propia transcendencia normativa y a su eficacia pragmática, la *lex*, propiamente dicha?

Para empezar hay que distinguir el modo en que la noción de *lex* surge mediante un término expresivo de la cultura social en que se instala como concepto normativo usual. De la misma manera en que «ley» se dice en griego νόμος, se dice en latín *lex*. El equivalente griego podría haber sido λόγος, vocablo perteneciente a la misma raíz *leg-* que *lex*. Correlativamente el nombre latino correspondiente a νόμος pudo haber sido *nutus*, o *norma*, u otro vocablo que hubiera podido proceder de la raíz *nem-*. Pero en griego se impuso νόμος así como en latín, para el mismo concepto, *lex*.

La diferencia marca la diferente cultura. La griega era cultura de cazadores y de criadores de ganado. La romana era cultura de recogedores de frutos y de cultivadores de grano. Νόμος es la asignación de terrenos de pastos que el pastor principal (Νομεύς) asigna a sus subordinados para el ganado de cada uno (ποιμήν, pastor de ovejas; βούκολος, pastor de bueyes, etc.).

Por el contrario la raíz *leg-* forma el verbo *lego*, *-is* que significa «traer junto», «recoger», «reunir», «coleccionar».

La actividad significada primordialmente por este verbo era la «recogida» de yerbas y frutos, seleccionándolos y entresacándolos tomando los buenos y dejando los malos. En segundo lugar significa «tomar algo para sí», llevarse algo, coger algo. Ya en un sentido más derivado: «atravesar un espacio siguiendo un rumbo o un camino». Y por último: entender algo, captar algo así como una palabra (*legula* es el pabellón auditivo, o sea, donde se recogen las palabras que otros pronuncian), o sea, «ser inteligente» (*inter-legere*, comunicarse)<sup>99</sup>.

En relación con las actividades de re-colectar puede venir la significación extendida jurídicamente a las actividades forenses y procesales de «legitimi-

---

<sup>98</sup> En Aristóteles se menciona en *Política* 1273 b, 39; y 1326 a, 20 y 22. Y más propiamente en el ordenamiento romano véase *Gai.*, *inst.* 1, 96: *qui honorem aliquem aut magistratum gerunt*. Sin embargo era Aristóteles quien establecía la conexión más directa entre «cargo público» y «honor» cuando escribía que «las actividades privadas daban dinero, y los cargos públicos honor». Sólo cuando los regímenes demagógicos comenzaron a pagar a quienes eran designados para cumplir funciones públicas, πλοτος ἐκκλησιαστικός, fue degenerando progresivamente la Democracia pues, como afirmaba Isócrates, ¿cómo iban a saber ocuparse de los intereses públicos aquellos ignorantes que no habían sido capaces de labrarse con su propio esfuerzo un medio suficiente de vida en actividades productivas adecuadas?

<sup>99</sup> De igual significado procede «colectivismo», régimen económico cuya esencia consiste en «recoger», «apañar» frutos espontáneos o no cultivados por quien los apaña, coetáneo de la «caza» o captura de especies silvestres de animales. Por contrario, re-colección es cosechar los frutos o granos cultivados («legumbres», legumina: requiere el trabajo de cultivar la tierra).

dad». Así la expresión *legitimus dies*, indica «el día legalmente adecuado para realizar ciertos actos». Su conexión con la actividad agrícola originaria pudo venir, p. e., a través de los días festivos, en que ritualmente era ilícito el laboreo; o las prohibiciones en cuanto a la rotura del campo agrícola antes de haber procedido a los sacrificios del *suovitaurlia* en los primeros días de octubre. Rebasando el calendario pudo alcanzar a los ritos del matrimonio (*legitimae nuptiae*), y a todas las restantes expresiones jurídicas en que *legitimus* es «conforme a ley».

La noción de «selección» que parece ser la originaria de *lex* se advierte en muchos aspectos. La noción de *legio* es «selección de hombres útiles para la guerra», antes de ser un cuerpo militar concreto<sup>100</sup>.

Esta noción de *legere*, *lex* como «escoger», «seleccionar» llega a afectar en ciertos vocablos la significación también del *ius*. Parece evidente que su forma arcaica latina es *iouestod*, de donde *iustum* incluye la noción del resultado de una «acción de mandar» y, por tanto de «decidir», lo cual es siempre también «escoger». Pero aparece también la conexión de *ius* con un i.e. *yowos* que también significa «recoger». Y lo admirable en este sentido, donde las derivaciones filológicas encuentran sorprendentes conexiones de sentido: el i.e. *yeus*, que constituye una mera forma del término anterior, está también relacionado con *salus*<sup>101</sup>.

Así pues, νόμος indica que la índole de la cultura jurídica griega procedía de una sociedad predominantemente pastoril, mientras que *lex* tendería a apoyarse en los caracteres de los asentamientos agrícolas para explicar la cultura tradicional romana. A su vez νόμος expresaba más bien la justicia de los usos tradicionales, mientras que *lex* acudía más frecuentemente a la necesidad de tomar decisiones ante circunstancias renovadoras<sup>102</sup>.

<sup>100</sup> Conexión que aparece en textos clásicos como *lege sacrata coacto exercitu*, «ejército reunido conforme a inviolables criterios de selección» (Liu., 9, 87); por no acudir a la etimología de Varrón (*ling.* 5, 87): *Legio, quod leguntur milites in delecto*. En sentido traslaticio abunda en el lenguaje poético.

<sup>101</sup> Es en este nivel, inescrutable desde una mera teoría, donde se encuentran en su más arcaica conjunción los términos que aparecen en la expresión comentada: *salus populi suprema lex esto*. Véase Th. L. L., Leipzig, Teubner, VII, 2, V (1970) p. 678. De esta publicación proceden la mayor parte de las observaciones apuntadas, junto con las halladas en la misma obra, VII, 2, Fasc. VIII (1983) pp. 1238-1256; así como en el valiosísimo Lewis and Short, *A Latin Dictionary*, Oxford ed. 1989.

<sup>102</sup> En cuanto a la modalidad «tradicionalista» de la δίκη griega podríamos fijarnos en la expresión τὸ κέρτιον καὶ δίκαιον, donde la dimensión «voluntarista» de la justicia requiere ser mencionada explícitamente a través del término que indica «mandato de un jefe» (κέρτιον) junto a «lo justo» (δίκαιον). Mientras que Cicerón insiste en el aspecto «imperativo» del derecho al referirse a los *Iura, quae sunt propria ciuitatis atque imperii* (*Phil.* 9, 11), aclarando más bien su carácter voluntarista, y el origen «decisionista» de esos mismos derechos, al añadir: *Ea* (se entiende *iura*), *quae proficiscuntur a legibus*, o sea: «los derechos que se derivaban de las leyes». En análogo sentido se podría entender el verso de Terencio: *Iura qui et leges tenet*, traducéndolo: «quien mantiene los derechos mantiene sobre todo las leyes».

La explicación que Cicerón ofrece del significado de *lex* se apoya en su etimología: *...in ipso nomine legis interpretando inesse vim et sententiam iusti et veri legendi*<sup>103</sup>, que traducimos así: la fuerza y el contenido de la «ley» hay que buscarla en su propio nombre, pues se trata de «escoger» lo que sea auténticamente «justo».

Esta opinión resulta tanto más probable cuando más se traigan a colación otras definiciones y explicaciones de todo orden:

La más literal confirmación se halla en el Pseudo Augusto: *lex a lectione dicta est, ut de multis quid eligas scias*. Ley significa elección, para que sepas cómo puedes elegir entre muchas posibles conductas.

Otra frase contenida en Varrón<sup>104</sup>: leyes son aquellas que han sido escogidas para presentarlas al pueblo: *leges quae lectae et ad populum latae*.

La *lex* aparece con su propia singularidad frente a las otras modalidades en que se establecen las normas del derecho a través de las conocidas definiciones (de la ciencia romanista) reunidas en torno a la noción de *ius*:

*Lege ius est id, quod populi iussu sanctum est;  
Consuetudine ius est id, quod sine lege aeque ac si legitimum sit,  
usitatum est.*

Véase en todo caso el carácter imperativo de la *lex* (*iussu populi*), y la aceptación de la *consuetudo* por su efecto «análogo a que fuera *lex*». Aparece, como referencia primera, la *lex* misma, y precisamente por su «positividad».

La noción de «ley» contrasta frente al *ius* atribuyendo al segundo cierta vigencia acrítica, frente a la adaptación concreta de la primera, en un texto de Suetonio: *iura et leges hoc differt, quod iura reperta sunt ab honesta consuetudine ...; leges, quod electae sint uel sententias artius ligent ... seu alligent*. Los «derechos» suelen proceder de la honradez de costumbres, pero las leyes son decisiones asumidas para vincular más estrechamente las opiniones. (Es curioso que la noción de *lex* venga directamente conectada con dos etimologías posibles, pero explicativas de dos modalidades simultáneas del poder que expresa: el poder de quien «elige» es simultáneamente el poder de quien «vincula» las voluntades ajenas a la propia. *Eligere* y *alligare* se coaligan para potenciar la «fuerza de convicción» instrumentada en la *lex*)<sup>105</sup>.

<sup>103</sup> *leg.*, 2, 11.

<sup>104</sup> *ling.* 6, 66.

<sup>105</sup> Por el contrario es fuertemente moralizante, en cuanto que aparece como criterio socializador, el concepto que Casiodoro tiene de *lex*. Pues su nombre procede de que *animos nostros liget suisque teneat obnoxios constitutis*, puesto que la libertad atendida a sus dictados no será dañina para nadie. Mas la eficacia de la moralidad considerada en sí misma podía ser tan vigorosa que la sociedad pudiera prescindir de leyes propiamente dichas. Tal cultura era reflejada en la opinión que Tácito tenía de las tribus germánicas que poblaban Europa central, al escribir: *plus ... ibi boni mores ualent*

Era esta noción de *lex* como «elegir» la que aparece impregnando al conjunto de las significaciones que se le atribuyen, así como a los restantes conceptos incluidos en su familia significativa. El verbo *lego*, *-as*, de tan frecuente aplicación en diversas instituciones, de Derecho público o del privado, entraña esta conexión. Desde el *legatus* que es «un representante público» de una autoridad o institución, o el *legatum* que es «una manda» del testador a través de obligación impuesta a su heredero, hasta el *legatus* cuando significa pura y simplemente al «ejecutado» a quien se ha impuesto legítimamente pena de muerte, o sea, «ajusticiado».

Por ello aparece claramente la opinión de Cicerón cuando en un texto asignaba la eficacia de la ley al hecho de que la ley representaba al poder, simbólicamente era poder, y por ello su realidad pragmática se concebía en términos de poder: *Quae res lege maiestatis tenebatur*: «la situación estaba sostenida por la ley de quien mandaba»<sup>106</sup>.

¿Quién podría ser ese «hombre superior» que mandaba a través de *lex*?

Para Cicerón esta superioridad aparecía en un conjunto de condiciones cuya coherencia mantenía la vigencia de la ley en términos de intrínseca racionalidad. Y como cúpula de esos elementos aparecían, en diversas definiciones (sólo mencionaremos aquí las más estrictas que hemos hallado), o los dioses, o la naturaleza. Pero en ambos casos ejerciendo *imperium* (en una fórmula) o *iussum* (en otra):

*Lex nihil aliud nisi recta et a numine deorum tracta ratio, imperans honesta, prohibens contraria*. Ley es aquella razón recta, y conforme con el designio de los dioses, que establece el deber de obrar lo que sirve para el bien y de evitar lo contrario.

*Lex est ratio summa, insita in natura, quae iubet ea quae faciendae sunt prohibetque contraria*. Ley es altísima razón, desplegada por las facultades naturales, la cual promueve aquellas conductas que se ofrecen como imprescindibles y reprime las contrarias<sup>107</sup>.

La interpretación de ambas modalidades de «ley», cuyo contenido resulta idéntico en ambas formulaciones, pasa por la rectitud de intención, por la capacidad personal, por el juicio acerca de qué cosa sea preciso hacer, por la confianza en poder acertar sobre el designio de los dioses (se entiende que en cuanto a la responsabilidad de la propia persona y en cuanto a su protección hacia el pueblo).

Desde este concepto genérico, el significado de la expresión *salus populi suprema lex esto* define la culminación, en cuanto a la ocasión transcendente

---

*quam alibi bonae leges* (*Germ.* 19, 2). Aunque se trataba de fases muy alejadas de cultura: el nomadismo tribal en el caso de los pueblos germánicos, frente a la fortaleza, necesaria para existir y defenderse mientras avanzaban por las vastedades de sus fronteras, requerida por los aguerridos romanos.

<sup>106</sup> *Clu.* 97.

<sup>107</sup> Las dos definiciones en *Phil.* 11, 28, 6 y *leg.* 1, 18 respectivamente.

y en cuanto a la responsabilidad del Magistrado, de aquellas circunstancias en que es preciso establecer una «ley». Las conexiones de nociones entre *salus* y *lex* se refieren a la gravedad del momento. La aclaración del significado prevalente de *lex* denota la difícil responsabilidad del Magistrado que ha de tomar una opción arriesgadísima. La estilización de esta idea se denota en la fuerza del *esto* (imperativo de obligación). La concisión de la frase resume unitariamente la riqueza de un conjunto analítico plural. El genio literario de Cicerón subraya con relieve escultural una idea verdadera y creadora.

De aquí proviene la seguridad con la Cicerón maneja en múltiples expresiones esta misma concepción, al reunir los términos comentados arriba. Por ejemplo: *Salutem libertatemque patriae legem sanctissimam et morem optimum iudicavit*, «estimó que la salvación y la libertad de la patria eran el objetivo más irrenunciable y la acción más provechosa».

*Lex una sit et perpetua, salutem omni ratione defendere*, «la ley más verdadera que siempre se ha de mantener, consiste en defender por todos los medios adecuados la supervivencia de la Ciudad»<sup>108</sup>.

De entre todas las admirables definiciones de Cicerón acerca de *lex* me permito seleccionar una, la cual contiene un cierto «enlace de coexistencia» a través del cual pueden confrontarse recíprocamente las nociones de *salus populi* y *suprema lex*, dando fundamento a una profunda conexión en cuyo alcance podría anudarse la metáfora *salus-lex*: *Est enim unum ius quo devincta est recta ratio imperandi atque prohibendi*.

La *recta ratio* define un *ius* único, o sea, único posible, no sustituible por otro, cuyo sentido no podría ser cambiado aunque para su falseamiento hubiera concurrido el consenso de gentes necias y torticeras: *Quodsi tanta potestas est stultorum sentiis atque iussis, ut eorum suffragiis rerum natura uertatur, cur non sanciant ut quae mala perniciosaque sunt, habeantur pro bonis et salutaribus?*<sup>109</sup>.

La «sanción» pervertidora de la «salvación del pueblo» podría darse, o como acuerdo de los incompetentes o corruptos (*stultorum, uertatur*), o como imposición de la «razón de Estado» (*sanciant*) como la salvación del pueblo (*pro bonis et salutaribus*).

Desgraciadamente el orden jurídico romano no constituyó un modelo único ni un diseño insuperable para normalizar la fluencia de los acontecimientos históricos de su pronta vitalidad y de las influencias exteriores. Sin embargo supo mantener un modelo que sería ejemplar en la cultura occidental.

Parece convincente la visión acerca de la peculiaridad del orden jurídico romano, y de cómo se podría entender la noción de *lex*, que se contiene en esta

<sup>108</sup> Textos del *De legibus*, mencionados en *Th. L. L., cit.* (1983) pp. 1238 ss. junto a los de otros muchos autores que sería prolijo citar.

<sup>109</sup> *leg.* 1, 44.

afirmación: «El romano sabe conjugar tradición y progreso, de suerte que la esencia de lo radical, adaptándose a las nuevas circunstancias, permanezca, y la jurisprudencia y la pretura obran en consecuencia, y no sólo y siempre al servicio de una moral parcial o partidista»<sup>110</sup>.

En todo caso, dentro del pensamiento inspirado en el sistema del Derecho romano, la visión ciceroniana situó en la noción de «supervivencia del pueblo» un acicate permanente para la estructuración correcta del orden jurídico. Para él, la *Salus* aparecía, en la relación de bienes supremos de la Ciudad, el mencionado en primer lugar. Le seguían *Honos, Ops, Victoria, Spes*: ... *rerum-que expetendarum nomina, Salutis, Honoris, Opis, Victoriae, quoniamque expectatione rerum bonarum erigitur animus, recte etiam Spes a Calatino consecrata est*<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> J. Iglesias, *Las fuentes del Derecho Romano*, Madrid 1989, p. 19.

<sup>111</sup> *leg. 2, 28.*