

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y LA ENSEÑANZA

POR

ESTANISLAO CANTERO

Antes de tratar el tema objeto de este foro, es preciso señalar la limitación del contenido del mismo, dado que el principio de subsidiariedad va a ser tratado en todas las conferencias y el tema de este foro roza los temas que específicamente serán tratados en la conferencia acerca de «el principio de subsidiariedad y la cultura» y en los foros sobre «el principio de subsidiariedad y la educación» y «el principio de subsidiariedad y la universidad». Por ello la referencia al principio de subsidiariedad intentará ser lo más breve posible, al tiempo que la más adecuada al tema de la enseñanza; en cuanto a ésta, trataré de no invadir los ámbitos propios de la cultura, de la educación y de la universidad, intentando limitarme estrictamente a la enseñanza, es decir, a las instituciones en las que se imparten los conocimientos que el hombre necesita adquirir para su desarrollo y perfección, habida cuenta, naturalmente, que es imposible separar la enseñanza de la educación, pues toda enseñanza ha de ser necesariamente educadora, no limitándose tan sólo a instruir, so pena de resultar una falsa y deficiente enseñanza.

El principio de subsidiariedad, principio de orden natural, no inventado sino recordado por Pío XI, fue enunciado con esa denominación por Pío XI en su encíclica *Quadragesimo anno*, con las siguientes palabras:

«Pues aun siendo verdad, y la historia lo demuestra claramente, que por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles sólo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y darlo a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y pro-

porcionar y dársele a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos.

»Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales, por lo demás, perdería mucho tiempo, con lo cual lograría realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto que sólo él puede realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija. Por lo tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de función subsidiaria, el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más firme será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación» (1).

El principio de subsidiariedad, por consiguiente, constituye el reconocimiento pleno del orden social natural fundamentado en los cuerpos intermedios (2), tanto por expresar el reconocimiento de las competencias, poderes o ámbitos de actuación propios de cada agrupación humana o cuerpo intermedio, de existencia anterior al Estado, que nadie puede destruir ni absorber, como por señalar el entramado y jerarquización de esos cuerpos intermedios que forman la sociedad, sin que por ello puedan invadirse las esferas de competencia y ámbitos de actuación de unos cuerpos intermedios por parte de otros.

El principio de subsidiariedad no es algo abstracto o sin contenido o que pueda interpretarse a partir de diversas ideologías, sino que es un principio de orden social que determina, de modo general, el desarrollo justo y armonioso de la sociedad; posee un contenido amplísimo, es cierto, pero también muy concreto, puesto que su cumplimiento supone tanto la existencia de un orden específico, como un comportamiento por parte de todos las asociaciones o cuerpos intermedios que componen la sociedad, así como por parte del Estado que respete dicho orden; diversificándose su contenido en múltiples aspectos que, reunidos todos ellos, integran ese prin-

(1) Pío XI: *Quadragesimo anno*, 79, 80, *Doctrina pontificia, documentos sociales*, B. A. C., 2.ª ed., Madrid, 1964, págs. 661-662.

(2) Sobre los cuerpos intermedios puede verse el volumen de varios autores: *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios*, Speiro, Madrid, 1968; Michel Creuzet: *Los cuerpos intermedios*, Speiro, 2.ª ed., Madrid, 1977; Juan Vallet de Goytisolo: *Más sobre semas de hoy*, IV, VIII, IX y XVII, Speiro, Madrid, 1979; Juan Vallet de Goytisolo: *Datos y notas sobre el cambio de estructuras*, Speiro, Madrid, 1972, págs. 211-254.

cipio de función subsidiaria. De entre esos aspectos cabe destacar los que parecen más interesantes al objeto y al tema de este foro.

En primer lugar, el principio de subsidiariedad *como límite o limitación*.

El principio de subsidiariedad limita el poder del Estado. Y ello no sólo de modo genérico, en cuanto que toda la actividad del Estado ha de ser acorde con dicho principio, sino también y especialmente de modo muy concreto. Porque el poder del Estado se detiene allí donde llega el poder de los cuerpos intermedios («no se puede quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar»).

El poder del Estado, por tanto, se encuentra limitado por toda esa gama de poderes que corresponden a los diversos cuerpos intermedios. Y esa limitación es concreta y específica, ya que esos poderes de los cuerpos intermedios son inherentes a ellos («lo que ellas pueden hacer y proporcionar»); y no dependen de lo que el Estado les permita o no hacer, pues éste tiene un ámbito de actuación propio («todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto que sólo él puede realizar»); ámbito de actuación propio del Estado, que no puede traspasar invadiendo las esferas de poder de aquéllos («no destruirlos y absorberlos»).

En segundo lugar, el principio de subsidiariedad *como reconocimiento de los cuerpos intermedios*.

Dicho principio reconoce de modo explícito la existencia de los cuerpos intermedios («las comunidades menores e inferiores») como expresión del orden social natural («ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza»), que no puede ser destruido ni ignorado («no es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden»), con un ámbito de actuación propio de cada cuerpo intermedio, atribuido por la naturaleza, que determina la competencia específica de cada uno de ellos («lo que ellos pueden hacer y proporcionar»); lo que equivale a reconocer en cada uno de ellos un contenido concreto según su fin específico.

En tercer lugar, el principio de subsidiariedad *como ayuda*.

La sociedad se compone de múltiples y variados cuerpos intermedios, entramados y jerarquizados entre sí, pudiendo decirse que si bien unos son superiores a otros, esa superioridad es de carácter funcional (3) y tiene su fundamento en el fin que persigue cada

(3) Cfr. Juan Vallet de Goytisolo: *Algo sobre temas de hoy*, Speiro, Madrid, 1972, págs. 217 y sigs., y «La participación del pueblo y la democracia», *Verbo*, núm. 161-162, enero-febrero de 1978; Estanislao Cantero: «Características de la participación», *Verbo*, núm. 155-156, mayo-junio de 1977.

uno de ellos. Los cuerpos intermedios entre sí, y especialmente los superiores respecto a los inferiores y el Estado respecto a todos ellos, deben prestarles ayuda para que puedan cumplir su finalidad («toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos»).

Esa ayuda, por consiguiente, ha de existir cuando sea necesaria; es, además, algo imperativo («debe»), algo que es debido según el orden de la naturaleza social («por su propia fuerza y naturaleza»), no es algo que puede o no concederse según criterios ideológicos, sino que será el *bien común* (4) quien determinará, en cada caso, según circunstancias de tiempo y lugar, la posibilidad y la necesidad de esa ayuda.

Esa ayuda es, además, una ayuda incondicionada respecto a la finalidad perseguida por el cuerpo intermedio de que se trate y al que se ayuda, única forma de que realicen los cuerpos intermedios auxiliados «lo que ellos pueden hacer y proporcionar», y de que no resulten «destruidos» o «absorbidos». Por otra parte, del mismo concepto de ayuda se desprende que ha de cesar cuando cesa la necesidad.

Además, esa ayuda ha de proporcionarse según la realidad de la necesidad. Es decir, corresponde a quien la necesita, y no es un derecho que pueda invocarse por cuerpos intermedios o asociaciones análogas alegando una desigualdad de trato frente a otro cuerpo intermedio que resultaría favorecido, si éste sí necesita ayuda y aquéllos no la necesitan. Eso supondría, a la larga, que los cuerpos intermedios ayudados sin tener necesidad de ello, pasarían a depender de otros sin que deban depender de ellos, y si se trata de la ayuda del Estado acaban por ser destruidos o absorbidos, perdiendo, en todo caso, su vitalidad y capacidad de ser auténticos cuerpos intermedios; y cuando esa ayuda innecesaria se hace crónica, se destruye la sociedad, que queda reducida a individuos de un lado y a un Estado todopoderoso de otro.

En cuarto lugar, derivado inmediatamente del principio de subsidiariedad, *la suplencia*.

Los tres aspectos anteriormente señalados suponen que, solamente cuando la iniciativa privada sea incapaz para realizar áquellas

(4) Cfr. Santiago Ramírez: *Pueblo y gobernantes al servicio del bien común*, Euramérica, Madrid, 1956; Juan Vallet de Goytisolo: *Algo sobre...*, IV, y *En torno al Derecho natural*, Sala, Madrid, 1973; Victorino Rodríguez, O. P.: *El Régimen Político de Santo Tomás de Aquino*, Fuerza Nueva, Madrid, 1978; Hugues Keraly: *Prefacio a la política de Santo Tomás de Aquino*, Tradición, México, 1976.

tareas que le corresponden o cuando sea insuficiente los cuerpos intermedios para realizar sus funciones específicas, entonces y sólo en ese caso, otro organismo o incluso el Estado, deberán hacerse cargo de ellas.

Esa suplencia implica, de un lado, la inexistencia en la sociedad de miembros del cuerpo social que desarrollen una actividad determinada que resulta necesaria; es decir, que determinados fines necesarios en la vida de la sociedad, y que corresponde conseguir por la iniciativa privada o por determinados cuerpos intermedios, no se lograrían si no se hiciesen cargo de ello otros cuerpos intermedios o incluso el propio Estado, al no hacerlo aquéllos. De otro lado, esa suplencia supone un orden escalonado en su ejercicio, conforme al orden natural de la sociedad. Concretamente, no es competencia del Estado y no lo es lícito hacerlo, ejercer actividades que siendo competencia de la sociedad, no son ejercitadas por quienes les corresponde hacerlo, pudiendo suplirles otros cuerpos intermedios.

Por último, esa suplencia, para estar en consonancia con los tres aspectos anteriormente señalados del principio de subsidiariedad, deben desarrollarse de modo que se capacite su ejercicio por quien corresponda, de manera que cese cuando ello pueda tener lugar. Es decir, la suplencia tiene carácter transitorio y no puede convertirse en sustitución permanente y perpetua.

Así, pues, el principio de subsidiariedad es requisito esencial para la existencia del orden social natural y de la armonía en la sociedad (5).

Al hablar de enseñanza nos referimos a la instrucción que se imparte en las instituciones y centros destinados a ello, aludiendo tanto a esos centros y a los requisitos necesarios para que, efectivamente, sean realidad como al contenido de la instrucción que en ellos se proporciona.

Muy brevemente recordemos (6) que la educación de los hijos está atribuida a sus padres por la propia naturaleza. Se trata de un derecho natural de primer grado, de un dato prejurídico que el hombre y especialmente el legislador ha de reconocer, siendo el presupuesto básico del que hay que partir cuando se trata de organizar y regular la enseñanza.

(5) Cfr. Estanislao Cantero: «La armonía», *Verbo*, núm. 173-174, marzo-abril de 1979.

(6) Cfr. Estanislao Cantero: «La libertad de enseñanza como expresión del Derecho natural de los padres a la educación de sus hijos», *Verbo*, número 179-180, noviembre-diciembre de 1979. También, Estanislao Cantero: *Educación y enseñanza: estatismo o libertad*, Speiro, Madrid, 1979, capítulos II y V.

Ese derecho natural de los padres, que constituye una obligación de la que no pueden excusarse, para ser efectivo, real, auténtico y no meramente formal o ficticio, por muy alto que sea el rango de las leyes positivas en que se proclame, ha de disponer de los medios necesarios para que ello pueda ocurrir. Esos medios, por necesarios, en cuanto que sin ellos es imposible que ese dato prejurídico pueda plasmarse jurídicamente, constituyen el derecho natural de segundo grado, siendo, por esa razón, inmutables con un ámbito de validez permanente en todo tiempo y lugar. Estos medios son: la libertad de la iniciativa privada para fundar y dirigir centros de enseñanza, la independencia económica de esos centros de enseñanza respecto al Estado y la autonomía de los centros de enseñanza en cuanto al contenido y método de la enseñanza y a la capacitación necesaria en cada grado del saber. Cuando la legislación humana positiva reconoce en toda su plenitud esos medios, nos encontramos con que es realidad la libertad de enseñanza como expresión del derecho natural de los padres a la educación de sus hijos.

Sin embargo, no es sólo a los padres, a la familia a quien corresponde la misión de educar y enseñar, sino que ello también compete, si bien por razones distintas, a la Iglesia, a los cuerpos intermedios y al propio Estado, si bien con un ámbito de aplicación y una extensión diferente, determinada por la finalidad propia de cada una de estas sociedades (7).

El principio de subsidiariedad se cumple en la enseñanza cuando ésta es reconocida, respetada y regulada de acuerdo con los aspectos señalados anteriormente que entraña el principio de subsidiariedad. Es decir, el principio de subsidiariedad en la enseñanza se cumple cuando, efectivamente, se lleva a efecto. Verdad de Perogrullo, pero que, sin embargo, está a punto de ser ahogada por el tormentoso mar de las ideologías.

Las ideologías, por no contemplar el orden natural en su plenitud (8) y pretender organizar la sociedad como creación artificial producto del hombre, realizada conforme a la idea o ideas que éste previamente se ha forjado (9) con su razón al margen de la realidad de las cosas (10), conducen a la supresión del principio de

(7) Cfr. Estanislao Cantero: *Educación y...*, cap. II.

(8) Cfr. Juan Vallet de Goytisolo: *Ideología, praxis y mito de la tecnocracia*, Montecorvo, Madrid, 1975, págs. 19-43; *Más sobre...*, I y II.

(9) Cfr. Juan Vallet de Goytisolo: *Ideología...*, págs. 57-71.

(10) Cfr. Juan Vallet de Goytisolo: *Sociedad de masas y Derecho*, Taurus, Madrid, 1969, cap. IV; Henrique Barrilaro Rúas: *Ideología, ensaio de análise histórica e crítica*, Biblioteca social e corporativa, Edição da Junta da Acção Social, Lisboa, s. f., págs. 75-92; Michele Federico Sciac-

subsidiariedad o a su aplicación errónea por una falsa interpretación del mismo. El idealismo de cada una de las ideologías que nos acosan por doquier (11) conduce a un callejón sin salida, donde la enseñanza, que es lo que aquí nos interesa, perdiendo su finalidad, o queda reducida a ser el instrumento más adecuado para la propagación de la ideología (12), o queda mutilada al suprimirse algún requisito necesario para que cumpla plenamente su finalidad.

La aplicación del principio de subsidiariedad a la enseñanza supone, en primer lugar, *como límite del poder del Estado*, que éste no invada la zona de poder que corresponde a la sociedad en materia de enseñanza; significa la separación del poder político y del poder cultural (13); el reconocimiento pleno por parte del Estado de la libre iniciativa privada para establecer y dirigir centros de enseñanza.

Por ello, es contrario al principio de subsidiariedad en materia de enseñanza el monopolio estatal de la enseñanza, con independencia de que se permita o no pluralismo ideológico en los centros de enseñanza. La escuela unificada, la escuela única y pública, la escuela estatal obligatoria, o cualquier otra expresión que se utilice para denominar al monopolio estatal de la enseñanza, son todas ellas contrarias al principio de subsidiariedad, porque atribuyen al Estado lo que es competencia de la sociedad, suprimiendo por completo los límites al poder del Estado en materia de enseñanza.

También es contrario al principio de subsidiariedad en materia de enseñanza toda actividad por parte del Estado dirigida a poner trabas a la enseñanza no estatal, o que haga la competencia a la enseñanza privada.

Como reconocimiento de los cuerpos intermedios con un ámbito de actuación propio, supone el reconocimiento de la libertad de los centros de enseñanza para determinar el contenido de la enseñanza, así como el método utilizado. Lo que se ha de enseñar y

ca: *Estudios sobre filosofía moderna*, Miracle, Barcelona, 1966, págs. 21-38 y 187-188.

(11) Es de señalar que uno de los «nuevos filósofos», Andrés Glucksmann, ha puesto de relieve la realidad de este mal del idealismo, en *Les maîtres penseurs* (Grasset, Le Livre de Poche, París, 1979). Así, Fichte, Hegel, Marx y Nietzsche son todos ellos herederos de la Ilustración y de la Revolución francesa, cuyo idealismo les hace identificar pueblo, nación y Estado (cfr. pág. 127). «Fácilmente comprobable, la palanca de las ideologías tiene un punto de apoyo: el poder del Estado. Todas hacen pensar por él la transformación del mundo que cada uno de ellos programa. Los maestros pensadores fueron los padres de las ideologías modernas porque dieron sus razones al Estado» (pág. 156).

(12) Se advierte esto claramente en la educación revolucionaria y en la educación marxista. Ver, al respecto, *Educación y...*, cap. X, págs. 269-300.

(13) Cfr. Estanislao Cantero: *Educación y...*, introducción.

cómo se ha de hacerlo es competencia de estos centros y no competencia del Estado. Incluso el establecer la capacitación necesaria en cada grado del saber corresponde a los centros de enseñanza y no al Estado. Asimismo, es a aquellos a quienes corresponde su propio gobierno, especialmente el académico.

En este sentido, se opone a ello, la atribución al Estado de la colación de grados; la atribución al mismo del contenido de las explicaciones y de los programas y la imposición de una metodología; la imposición de la enseñanza laica en los centros escolares; incluso la facultad de que la enseñanza religiosa sea meramente optativa, cuando ello no lo determina el propio centro escolar; la supresión de lo que hoy se denomina ideario del centro; y, también, la imposición del pluralismo ideológico en los centros de enseñanza.

Por otra parte, el reconocimiento pleno de los cuerpos intermedios significa que cada uno de ellos tiene una competencia propia, por lo que no se puede atribuir a un cuerpo intermedio lo que a otro corresponde. En este sentido, tampoco son admisibles la municipalización o la regionalización de la enseñanza, atribuyendo a los municipios o a las regiones competencias que corresponden a otros cuerpos intermedios, como son los centros de enseñanza.

Como ayuda supone todas aquellas operaciones que, en concreto, en cada caso, se precisen para que la sociedad pueda llevar a buen término la enseñanza. Esa ayuda no es exclusiva del Estado, sino que según las circunstancias y las posibilidades, deberá ser prestada por otros cuerpos intermedios y, en último lugar, por el Estado. Para que pueda ser realidad, esa ayuda deberá ser lo más variada posible, procurando que la ayuda no provoque una dependencia que obligue a seguir las directrices de quien proporciona esa ayuda respecto a materias que son competencias del centro escolar; o que determine la desaparición de ese centro auxiliado cuando no se someta a esas directrices.

Ayuda que se ha de prestar a aquellos centros y a aquellas personas que la necesiten, y no a quienes lo soliciten sin más, pues es la necesidad la que determina esa ayuda. De tal modo que, sólo cuando sin esa ayuda la sociedad no pueda hacer frente a la tarea de la enseñanza, es cuando debe ser prestada por el Estado. Por ello, la gratuidad como norma general se opone al principio de subsidiariedad, ya que atribuye al Estado la financiación de la enseñanza, quedando la sociedad relevada de esa obligación que a ella corresponde. La gratuidad de la enseñanza, tema hoy tan debatido, como enseñanza obligatoriamente gratuita, como enseñanza gratuita para todos es, prácticamente, por todos reclamada. Y, sin embargo, es una ilusión pensar que si el Estado paga la enseñanza

no va a imponer sus condiciones. Condiciones que acaban con la libertad de enseñanza que, por otra parte, no ha sido sólidamente defendida cuando previamente se ha renunciado a la independencia económica, que es uno de los fundamentos de las libertades concretas (14).

Como suplencia, la aplicación del principio de subsidiariedad a la enseñanza, el desarrollo de la enseñanza en la sociedad conforme al principio de subsidiariedad, significa que el Estado se ha de hacer cargo de la enseñanza en aquello en que la sociedad, la iniciativa privada resulte insuficiente. Pero ha de hacerse de acuerdo con la finalidad propia de la enseñanza y conforme al bien común. Lo que quiere decir que la enseñanza no cambia de naturaleza ni de finalidad por el hecho de que se encargue, de parte de ella (en lo que sea necesario en cada circunstancia de tiempo y lugar), el Estado. Lo único que varía es el sujeto que la proporciona. Por ello, no es legítimo, no es lícito, no es justo que el Estado imponga lo que quiera en la enseñanza que él se encarga de proporcionar.

Así, la enseñanza neutra o laica no puede imponerse en los centros del Estado; olvidando, en ese caso, no sólo la finalidad de la enseñanza (que ha de ser educadora), sino olvidando, también, tanto los derechos de los padres a que sus hijos reciban educación religiosa si así lo desean, como los derechos de los propios escolares a esa educación. Tampoco puede hacer una ilícita competencia a los centros de enseñanza no estatales, pues su finalidad no es ir sustituyendo a los centros no estatales, sino tan sólo suplir la insuficiencia de éstos, intentando, al mismo tiempo, que la sociedad pueda hacerse cargo de esa enseñanza que el Estado proporciona, procurando hacer desaparecer las circunstancias que motivan esa suplencia por parte del Estado.

Por último, al Estado corresponde velar para que toda la enseñanza se desarrolle de acuerdo con el bien común. Por ello ha de hacerlo no sólo respetando todo lo que anteriormente se ha señalado, sino que, además, esta función ha de ser realizada también de acuerdo con el principio de subsidiariedad, lo que significa que la intervención del Estado deberá realizarse en último lugar, cuando la misma sociedad resulte insuficiente para ello.

Así, pues, en definitiva, la aplicación del principio de subsidiariedad a la enseñanza equivale a la efectiva existencia de la libertad de enseñanza, limitándose el Estado al ejercicio de sus funciones propias, sin invadir con su poder el terreno de la enseñanza, que no le corresponde.

(14) Cfr. Estanislao Cantero: «Propiedad y orden político», *Verbo*, núm. 185-186, mayo-junio de 1980.