

*Cuaderno: La subsidiariedad
y sus problemas*

SUBSIDIARIEDAD, ¿PARA QUÉ?
NATURALEZA, FIN Y
PROBLEMAS DE UN PRINCIPIO
Danilo Castellano

1. Premisa

Puede decirse que el principio de subsidiariedad se halla hoy circunscrito a las relaciones entre el Estado y la sociedad. Viene asumido principalmente como criterio jurídico y político regulador de competencias a fin de asegurar eficacia y eficiencia a la organización de los poderes públicos («subsidiariedad vertical»). A lo que se suele añadir también la regulación de funciones ejercitadas por los particulares («subsidiariedad horizontal»). Pero, bien mirado, tiene mayor alcance. De ahí que no siempre sea comprendido de modo claro y correcto. Se ha escrito, en efecto, que hoy el principio de subsidiariedad se ha tornado «nebuloso» (1). Afirmación que no carece de fundamento, ya que de subsidiariedad se habla en muchos sentidos. Incluso cuando se ofrecen definiciones o prescripciones jurídicas, el principio –a causa de lo genérico de su definición– está sujeto, de una parte, a una pluralidad de interpretaciones, es decir, de «lecturas» que dependen de contextos culturales y sociales hipotecados por las ideologías (que no son la filosofía); es interpretado, por otra parte, como sinónimo de la libertad,

(1) Cfr. Donato DONATI, *La sussidiarietà orizzontale da principio a modello: dinamiche, limiti e ruolo della concorrenza*, regione.emilia-romagna.it, pág. 1.

más precisamente de la «libertad negativa» que postula la *modernidad*. Así todos hablan de subsidiariedad, pero todos la entienden a su manera; es decir, se le atribuye un significado «personalísimo», tan personal que termina siendo un obstáculo para la misma comunicación (2).

2. Subsidiariedad en «sentido amplio» y en «sentido estricto»

Puede decirse, como quiera que sea, que la subsidiariedad puede ser «leída» en «sentido amplio» y en «sentido estricto».

Si se entiende en sentido amplio, las «cosas» creadas, el orden natural de las «cosas» y su fin son subsidiarios para el hombre. No sólo, por tanto, las cosas materiales y los animales, sino que desde algún ángulo también las personas son instrumentos para el hombre. No se me malinterprete. Ningún ser humano es instrumento de la voluntad de otro ser humano. Ninguna persona puede ser considerada como una «cosa». La esclavitud, por ejemplo, es contraria al derecho natural, al orden de las «cosas» creadas. Sin embargo, las personas pueden ser –y lo son de hecho– de ayuda a otras personas. No sólo es que los padres, por ejemplo, sean ayuda indispensable para los hijos, sino que también personas capaces de obrar –y a veces, en verdad, incluso los «incapaces»– son instrumentos útiles para los seres humanos en general. Las prestaciones laborales o profesionales, por ejemplo, hacen del trabajador y del profesional instrumento, en sentido noble, y por lo mismo no instrumento ciego (3), para otros

(2) Marcello M. Fracanzani comparte la opinión, al hablar de una «manta demasiado pequeña», es decir, de un concepto –el de subsidiariedad– «declinado para usos diversos, pero incapaz de resolver los problemas» (Marcello M. FRACANZANI, *L'insidiosa sussidiarietà nella riforma del Titolo V della Costituzione*, en <http://www.fracanzani.eu/utilita.htm>)

(3) El trabajador y el profesional son en primer lugar hombres y permanecen tales en el trabajo y en el ejercicio de la profesión. Tienen el deber/derecho a la propia dignidad, pero deben respetar también la dignidad de los demás hombres. Dignidad que no consiste en la sola libertad, tanto menos si es la libertad «negativa». Al trabajador y al profesional, por tanto, no puede pedírseles prestaciones para la realización de cualquier objetivo. Así, al médico, por ejemplo, sólo se le puede pedir auxilio para mantener o recuperar la salud, no para poner fin a la vida.

hombres y más en general para la sociedad. La subsidiariedad, por tanto, entendida *en sentido lato*, se halla inscrita en las «cosas», en la naturaleza de los animales y de las personas; es propia, en el plano político, de la autoridad que es el poder de hacer crecer a las personas según su fin intrínseco.

La consideración que acabamos de ofrecer, sin embargo, no ayuda actualmente a «leer» la subsidiariedad. Hoy sólo se habla de la subsidiariedad *en sentido estricto*. En efecto, se entiende como principio que, propiamente hablando, es una asunción. Se dice así, equívocamente, que el principio de subsidiariedad afirma en general que si un ente inferior es capaz de desarrollar bien *una* tarea (no necesariamente, pues, *su* tarea), el ente superior no debe intervenir aunque puede eventualmente sostener su acción. Es evidente que esta definición «restringe» primeramente la subsidiariedad a los confines de la justicia administrativa (4), esto es, la considera como problema interno a la esfera de las relaciones entre entes públicos o con relevancia pública. La convierte, además, un problema de sola autonomía que, en el contexto político actual, se torna un problema de «no injerencia». En otras palabras, los entes reivindican una autonomía como independencia o como soberanía dentro de la esfera de su competencia. Es una «reivindicación» de la doctrina política calvinista.

La subsidiariedad, tal y como se define por el principio genérico enunciado, corre el riesgo de convertirse en la vía para la reivindicación de las pretensiones como derechos personales (5): a la luz de la doctrina del personalismo

(4) Dario Composta aclara bien el significado de la expresión: la justicia administrativa no radica sino en la relación «de los órganos del todo respecto del mismo todo u otro todo, por ejemplo el Parlamento francés tiene respecto del Parlamento europeo vínculos de un todo (Francia) respecto de otro todo (Europa)» (Dario COMPOSTA, *Filosofía morale ed etica sociale*, Roma, Pontificia Università Urbaniana, 1983, pág. 74). Dario Composta observó a comienzos de los años ochenta del siglo pasado que esta forma de justicia no se había estudiado a fondo todavía. Al día de hoy sigue sin serlo.

(5) Acerca de la identificación de la «pretensión» con el «derecho», más particularmente con el «derecho subjetivo», véase el capítulo VIII del libro de Danilo CASTELLANO, *Quale diritto? Su fonti, forme, fondamento della giuridicità*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, págs. 135-146.

contemporáneo (6) es instrumento de afirmación de los deseos, de cualquier deseo, ayudados en esto por los entes «superiores», por ejemplo el Estado (7).

Se hace necesario, por eso, una aclaración preliminar a fin de no caer en la trampa de la insignificancia del lenguaje contemporáneo. Esto es, es necesario aclarar el significado de la palabra o, al menos, el significado según el cual se usan las palabras. Hoy, en efecto, se usan los mismos términos pero no se dicen las mismas cosas.

3. ¿Subsidiario a quién y a qué cosa?

Subsidiario es sinónimo de instrumento, de instrumento útil. No en un sentido necesariamente económico. Al menos no sólo y principalmente en sentido económico. Subsidiario es sinónimo de instrumento útil en sentido primeramente político. Ahora bien, debe precisarse que político significa esencialmente ético-político, pues la política, en efecto, es un sector de la ética. Cosa que hoy se olvida y con frecuencia se contesta. Por eso se ha perdido el significado verdadero y la finalidad de la subsidiariedad. Lo

(6) Sobre la naturaleza, finalidad y características del «personalismo contemporáneo», así como sobre las consecuencias prácticas de esta doctrina, véase Danilo CASTELLANO, *L'ordine politico-giuridico «modulare» del personalismo contemporaneo*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 2007.

(7) La época contemporánea reivindica «más sociedad, menos Estado». El eslogan, que comparten diversas corrientes de pensamiento, es utilizado particularmente por movimientos como «Comunión y Liberación». Si la reivindicación se dirige al Estado moderno, en su momento «negativo» podemos compartirla. Pero no podemos compartirla, en cambio, en la parte que querría ser propositiva, es decir, en la propuesta de fundar la convivencia solo sobre la sociedad (momento civil), negando el momento político, propio de la comunidad política. No sólo. El personalismo contemporáneo confunde solidaridad y complicidad: no pudiendo distinguir legítimamente entre el orden natural objetivo y el desorden, acaba por reconocer como derecho subjetivo cualquier pretensión del individuo. Los ordenamientos jurídicos occidentales ofrecen la prueba de este error, pues reconocen, en efecto, como derecho subjetivo, la pretensión de la pornografía de Estado (Italia), el suicidio asistido (los Países Bajos), el incesto (la República Federal de Alemania), la eutanasia y el aborto procurado (diversos países), etc.

demuestran diversos ordenamientos jurídicos vigentes y las «lecturas» que hoy con frecuencia se ofrecen de Aristóteles, San Agustín, Santo Tomás de Aquino y la doctrina social de la Iglesia. Todos se remiten a los autores citados y a los documentos sociales del Magisterio pontificio. Pero generalmente reducen la subsidiariedad al problema de la relación entre gobierno y libertad, que sería conflictivo, mientras que en los autores citados no se da tal cosa, pues –en efecto– el conflicto es cuestión de la *modernidad* política y ajena al pensamiento político clásico. Voy a intentar esclarecer el problema tomando en consideración brevemente e incluso sólo a través de algunos apuntes lo que dice Aristóteles sobre la subsidiariedad.

4. Apuntes sobre la subsidiariedad según Aristóteles y el pensamiento político clásico

En el libro I de la *Política* observa Aristóteles que la comunidad política es natural al igual que la familia y la aldea, esto es, la organización civil; que las comunidades naturales tienen un fin propio cuya consecución requiere la presencia simultánea y la actividad armónica de todas las comunidades naturales; que la familia (cuyo fin es la vida cotidiana según la naturaleza) y la aldea (cuyo fin es la satisfacción de las necesidades no cotidianas que precisan de una organización y una planificación) postulan la necesidad de la comunidad política, que es perfecta, no porque no presente defectos, sino porque alcanza el límite de la autosuficiencia: no sólo hace posible, en efecto, la vida, sino que asegura una vida feliz, esto es, virtuosa, una vida plenamente realizada e independiente. La *polis*, comenta Santo Tomás de Aquino a este propósito, ha sacado (y, puede añadirse, debe sacar) a los hombres de la condición de seres pésimos, llevándolos a convertirse en óptimos con la práctica de la justicia y de las virtudes (8).

(8) Cfr. SANTO TOMÁS DE AQUINO, *Comentario a la Política de Aristóteles*, edición italiana de Lorenzo Perotto, Bolonia, Edizioni Studio Domenicano, 1996, pág. 70.

Las sociedades naturales, en particular la comunidad política, son por tanto «subsidiarias» para el hombre. No porque lo ayuden a realizar su propia voluntad, cualquiera que sea su voluntad (como, según la doctrina del personalismo contemporáneo, debiera hacer el Estado), sino porque lo ayudan a lograr el fin inscrito en su naturaleza. Sobre todo los ordenamientos jurídicos, por tanto, no puede ser «neutrales» (9), esto es, indiferentes, respecto de las elecciones de los ciudadanos (lo que es un problema de la «subsidiariedad horizontal»): la comunidad política, en efecto, debe ayudar a los hombres con los instrumentos de que dispone para ser «mejores» (Platón) (10), o con lenguaje tomista, «óptimos». La felicidad que el hombre busca naturalmente no se deja a la libre determinación del hombre (Locke) (11). Está inscrita en su naturaleza e indisolublemente unida al orden natural que el hombre sólo puede violar o respetar, pero no sustituir o ignorar. La subsidiariedad en sentido amplio de que habla Aristóteles se halla lejanísima de la subsidiariedad, sea vertical u horizontal, de la que habla la cultura política contemporánea.

Una segunda consideración. Las sociedades naturales tienen un fin propio que se conoce en el momento en que se capta su esencia. No son intercambiables y ninguna puede pretender subsumir a las otras. La comunidad política no puede, por tanto, aspirar a ejercitar las tareas de la sociedad civil (la aldea, en el lenguaje aristotélico) y menos aún las de la familia. Puede (y debe) solamente vigilar y garantizar que toda sociedad cumpla los propios deberes y, cumpliéndolos, alcance su fin. En este sentido la comunidad política es subsidiaria respecto a las otras dos sociedades naturales. En casos excepcionales es también

(9) Sobre la función pedagógica del ordenamiento jurídico véase también Danilo CASTELLANO, «Lo Stato e l'educazione del cittadino», ahora en su libro *La razionalità della politica*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1993, págs. 57-66.

(10) Cfr. PLATÓN, *Las Leyes*, libro II.

(11) Locke –como es sabido– sostuvo que el hombre busca la felicidad y tiene derecho de ponerla en lo que cree que lo hace feliz. La tesis es coherente con la «concepción» de la libertad como «libertad negativa», esto es, con la doctrina del liberalismo.

subsidiaria desde otro ángulo: cuando la familia o, más raramente, la aldea, están absoluta y objetivamente impedidas de obrar para lograr su fin, la comunidad política debe sustituirlas. En este caso, y sólo en este caso, la subsidiariedad es ejercitada no como ayuda sino como verdadera y propia *substitución*.

Tercera consideración. La subsidiariedad de la comunidad política ejercitada como *substitución* queda, en todo caso, según el pensamiento político clásico, vinculada al fin de la sociedad natural «sustituida». En otras palabras, debe ejercerse con la mira del fin propio de la sociedad «sustituida» y teniendo por regla tal fin.

Estas tres consideraciones deben tenerse presentes tanto para comprender el magisterio pontificio sobre la subsidiariedad como para comprender las diferencias –radicales– que se dan entre la subsidiariedad entendida en sentido lato y en sentido estricto.

5. Apuntes sobre la subsidiariedad en la doctrina social de la Iglesia y, en particular, en el magisterio pontificio

El magisterio pontificio sobre la subsidiariedad, aun teniendo presentes las situaciones históricas y sociales contingentes que las situaciones han debido afrontar, continúa el pensamiento político clásico (12).

En primer lugar, se opone a que la familia y la sociedad civil sean absorbidas por el Estado. León XIII, en una época en la que sobre todo el totalitarismo de las doctrinas alemanas hacía del Estado la única realidad, es claro: enseñaba en 1891, en su encíclica *Rerum novarum*, que es justo que toda sociedad natural goce de independencia de obrar (núm. 28). El único «límite» a esta independencia son el bien común y

(12) Para ser más precisos, para el magisterio pontificio la subsidiariedad es un principio fundamental que regula todos los núcleos asociativos en los que el hombre, necesaria o libremente, se integra (cfr. voz «Subsidiariedad», en *Conceptos fundamentales en la Doctrina social de la Iglesia*, vol. IV, edición al cuidado de José Luís Gutierrez García, Madrid, Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caidos, 1971, pág. 299), «define [...] la finalidad a la que debe tender toda autoridad».

los derechos de los demás. Así pues, el Estado, como norma, no debe sustituir a las sociedades queridas y ordenadas por Dios. Debe más bien preocuparse del orden y de la prosperidad pública. Debe obrar para que la familia esté ordenada conforme a la ley de Dios y a los principios de la naturaleza, para que la religión se respete y se practique, para que se observe la justicia (núm. 29).

Si León XIII tenía como objetivo primeramente el de «frenar» la invasión del Estado (moderno), orientado –no obstante el liberalismo que profesa– a una expansión que iba a convertirse en invasión de las demás sociedades naturales e incluso de lo privado (término equívoco, quizá impropio), Pío XI, sobre todo con su encíclica *Quadragesimo anno*, de 1931, denunció la nefasta obra del Estado (moderno), que –derribada y casi extinta la antigua y rica forma de vida social– había reducido todo el complejo orden social sólo a la relación ciudadano/Estado. Esto es, había transformado el orden social y político en orden público, haciendo depender éste de su sola voluntad. Pío XI llamó la atención sobre «el daño no pequeño al Estado mismo» (núm. 79) al que conducía esta concepción. Subrayó las consecuencias negativas que experimentaba el Estado, el cual, destruidas las corporaciones, cargaba sobre sus espaldas el peso de todos los asuntos. El «Estado providencia», además de ser totalitario, se convertía así en colectivista. Y lo que hacía pasar como conquistas de la *modernidad* política no eran en realidad otra cosa que una reivindicación injusta (aunque aplicada), reductiva y totalitaria, que representaba el trastorno del recto orden social. Éste, por el contrario, requería y requiere que cada uno sea providente sobre sí mismo: los individuos deben realizar con la industria y las fuerzas propias lo que pueden realizar (13).

Juan XXIII confirmó esta enseñanza con la encíclica *Mater et magistra*, de 1961. Citó textualmente a Pío XI. Consideró que la situación nueva implicaba mayor *solidaridad*

(13) Serían injustas, por ejemplo, las «pensiones no contributivas», las concesiones públicas para «poner en marcha» el consumismo, diversas rentas concedidas por finalidades filantrópicas o, peor aún, para la adquisición del consenso, y hasta las formas obligatorias de previsión social.

(que no es *subsidiariedad*) para la reducción de los desequilibrios en distintos planos (sectores productivos, diversas zonas en el interior de la comunidad política, diversos países en el plano mundial). Confirmó, sin embargo, el principio según el cual «la presencia del Estado en el campo económico, por dilatada y profunda que sea, no se encamina a empequeñecer cada vez más la esfera de la libertad en la iniciativa de los ciudadanos particulares, sino antes a garantizar a esa esfera la mayor amplitud posible, tutelando efectivamente, para todos y cada uno, los derechos esenciales de la personalidad: entre los cuales hay que reconocer el derecho que cada persona tiene de ser estable y normalmente el primer responsable de su propia manutención y de la de su propia familia (núm. 42) (14).

En la sucesiva encíclica *Pacem in terris*, de 1963, vuelve Juan XXIII sobre la subsidiariedad. Subraya el necesario respeto de la libertad y reserva una acentuada atención a las comunidades políticas en vías de desarrollo (núm. 66). Lo que indica que el problema se planteaba ya entonces en términos distintos respecto de la relación entre las sociedades internas al Estado. La subsidiariedad de que habla *Pacem in terris* parece más bien cooperación y el bien común parece tornarse universal. No en el sentido de que, siendo propio de todo hombre en cuanto hombre, es bien de todos los hombres (universal, pues). Tampoco en el de que, siendo propio de toda comunidad política, ninguna puede ignorarlo y dejar de perseguirlo. Sino en el de que pasa a ser problema global, propio de la sociedad universal. Se convertiría así en bien público de la sociedad internacional,

(14) La presencia del Estado, amplia y penetrante, en el campo económico, marca una transformación y, por tanto, la «desnaturalización» de la comunidad política. Que, en efecto, se «rebajaría», por así decirlo, al nivel social, convirtiéndose en parte de la sociedad civil. Dejaría de ser el todo, condición de las partes, sino parte entre las partes. Debe observarse, además, que la solidaridad finalizada a reducir los desequilibrios se encuentra, al menos de hecho, abierta a la igualdad ilustrada, que constituye la negación de la proporcionalidad que exige la justicia, incluso la justicia social. El influjo de la *modernidad* política, favorecido por las opciones políticas contingentes de los católicos inmediatamente anteriores a la encíclica, resulta evidente en *Mater et magistra*. Todavía más evidente lo será en *Pacem in terris*.

esto es, bien privado de ella. No sólo. El bien que persigue la solidaridad abre el camino a una «lectura» del bien común como simple mejora de las condiciones de vida, eclipsando –al menos de hecho– la concepción del bien común como vida virtuosa.

6. El «redescubrimiento» de la subsidiariedad

Se debe al Tratado de Maastricht de 1992 la vuelta a la actualidad del principio de subsidiariedad. Con este Tratado, en efecto, se estableció que, en los sectores de competencia no exclusiva de la Unión Europea, ésta interviene sólo y en la medida en que los objetivos de la acción prevista no puedan ser suficientemente logrados por los Estados miembros. Se ha establecido, pues, un «principio elástico», ya que las Unión puede ampliar y restringir sus competencias exclusivas *ad nutum*.

Debe observarse, para empezar, y por lo mismo, que el principio de subsidiariedad introducido en Maastricht (por razones de equilibrio político, de oportunidad operativa y de conveniencia económica) es un instrumento para la *atribución* de competencias. En otras palabras, el soberano (en el caso *de quo* la Unión Europea) es quien asigna las competencias. Que no vienen reconocidas según los fines propios de las sociedades naturales (familia y aldea), ni son competencias intrínsecas a ellas y por lo mismo no eliminables. Las competencias se «construyen» jurídicamente a partir de la voluntad soberana. Son, pues, competencias formales, incluso quizá formalistas, pues dependen del reconocimiento que las instituye. Estamos «más allá» del pensamiento político clásico, la doctrina social de la Iglesia e incluso la doctrina de matriz calvinista (utilizada comúnmente en un contexto liberal, con bases y fines liberales, pero que actualmente se aplica de forma colectivista) de la «soberanía de las esferas».

También debe observarse, a continuación, que a partir del principio de subsidiariedad de Maastricht se afirma la llamada «subsidiariedad vertical», ya que las competencias administrativas son «asignadas» y ésta sirve a un efectivo ejercicio de la

soberanía (15). La subsidiariedad vertical, en efecto, se ejerce con modalidades que parecen hacer proceder la legitimación del poder (que se define como político aunque no lo sea) desde abajo (16), cuando en realidad sirve para obtener *en todo caso* resultados impuestos desde arriba (17). Impuestos, se entiende, no por exigencias del orden natural de las cosas, sino arbitrariamente. El ente superior, en efecto, interviene sobre los inferiores para el logro de los objetivos fijados por quien detenta el poder efectivo y, en el caso considerado en Maastricht, por la Unión Europea.

(15) Francesco Gentile parece haber tenido una opinión contraria, pues veía en la subsidiariedad del Tratado de Maastricht la anulación del «principio de soberanía» que constituye la base sólida y el centro neurálgico del sistema jurídico positivista (cfr. Francesco GENTILE, «El principio de subsidiariedad como reapertura de una pedagogía del Derecho natural», en *El Derecho Natural Hispánico. Actas de las II Jornadas Hispánicas de Derecho Natural, Córdoba, 14-19 de septiembre de 1998*, edición de Miguel Ayuso, Córdoba, Publicaciones Obra Social y Cultural CajaSur, 2001, págs. 292 y sigs.). No hay duda de que la subsidiariedad, entendida en sentido lato, representa un obstáculo insalvable para la teoría de la soberanía. El pensamiento político clásico y cristiano no puede compartirla, pues en cambio se caracteriza por la «realidad». El Tratado de Maastricht, a nuestro juicio, es sin embargo el replanteamiento de la soberanía a través de la subsidiariedad. Así que no supera o abandona el positivismo jurídico, sino que lo acoge y aplica.

(16) La democracia como fundamento del gobierno no ofrece títulos legitimantes. Nunca. Lo que nace «de abajo» no es necesariamente bueno y justo. La democracia moderna y la soberanía popular han convertido a veces en lícito lo que es y permanece ilegítimo. Piénsese, por ejemplo, en las cuestiones del divorcio, del aborto procurado, de la eutanasia, etc., cuestiones sobre las que el «pueblo» se ha «pronunciado».

(17) La autonomía es sólo aparente. Se ejerce, sí, pero para la obtención de objetivos «impuestos», directa o indirectamente. Baste un ejemplo para aclarar la afirmación. En Italia se ha reconocido la autonomía a las Universidades estatales. Pero el Estado, a través de la financiación llamada ordinaria, se halla en grado de «condicionar» seriamente las decisiones formalmente «autónomas» de las Universidades. Pero hay más. Es el Estado el que establece los criterios para el reconocimiento de los planes de estudio a fin –se dice– de evitar que la autonomía se transforme en anarquía y para evitar que la autonomía se ejercite de modo irresponsable. De hecho (y, en parte, también *de iure*) la autonomía es la ejecución, con mínimos márgenes de discrecionalidad, de la voluntad del Estado. Lo mismo ocurre en el campo político: es la Comisión Europea, por ejemplo, la que aprueba las «decisiones» de los Estados miembros en materia económica y presupuestaria. Los Parlamentos, por tanto, son llamados a ratificar decisiones tomadas en otro lugar.

A la subsidiariedad «reconocida», esto es, a la «subsidiariedad vertical», se contraponen en nuestro tiempo la «subsidiariedad reivindicada», que muchos llaman «subsidiariedad horizontal» y que sostiene que las instituciones deben favorecer las iniciativas espontáneas de los ciudadanos, individualmente o asociados, para el desarrollo de las actividades de interés general, que no deben reservarse exclusivamente a las Administraciones públicas, ni siquiera a las que son más cercanas al ciudadano. Piénsese, por ejemplo, en la escuela, que puede ser pública pero no debe pretender el monopolio. La escuela «privada» debe ser reconocida, según la «subsidiariedad horizontal», como «paritaria», pues dando el mismo servicio que la pública, debe ser «sostenida» (esto es, financiada) y legitimada –donde lo esté la pública– a la expedición de títulos académicos. El ente superior (el Estado, por ejemplo) debe atenerse a este principio sin entrar en el fondo del «servicio» ofrecido. En otras palabras, el ente superior, en el caso *de quo*, debe limitarse al reconocimiento y a la financiación, pues de otra manera lesionaría la libertad de los ciudadanos. Esto incluso en la hipótesis en que la escuela no sea financiada: el reconocimiento del servicio y eventualmente de los títulos académicos no debe subordinarse ni a finalidades preestablecidas ni a verificaciones.

Se trata de dos formas contrapuestas de subsidiariedad, aunque internas a la misma *Weltanschauung*. Ambas, en efecto, dependen de la *modernidad* política: la primera representa una forma enmascarada de pensamiento político fuerte, mientras que la segunda lo es de una forma –no siempre coherente– de pensamiento político débil; la primera puede definirse como «europea», mientras que la segunda es «americana». Las dos, como quiera que sea, ignoran el pensamiento político clásico y, explícita o implícitamente, rechazan en último término e magisterio pontificio sobre la subsidiariedad.

7. Consecuencias de la «subsidiariedad horizontal»

Una puerta, aunque estrecha, para el rechazo del magisterio pontificio sobre la subsidiariedad –aunque la afir-

mación pueda parecer paradójica y aun absurda— la abrió Juan XXIII cuando, sobre todo con su encíclica *Pacem in terris*, trasladó la atención de la subsidiariedad a la solidaridad. Pero, incluso antes, se habían sentado las premisas para tal rechazo. Con el advenimiento de la República en Italia, los católicos abrazaron la tesis de la subsidiariedad que hoy se llama horizontal. Pusieron de tal manera las premisas para desligar la subsidiariedad del orden natural de las «cosas», en particular para que el ordenamiento jurídico se caracterizase por la *neutralidad* frente a los valores y sobre todo frente a la esencia y al fin del hombre. La doctrina del personalismo contemporáneo, recibida por la Constitución italiana, llevó gradualmente a considerar como pilares del ordenamiento jurídico y criterio político «correcto» la laicidad (entendida a la americana) del Estado y el reconocimiento de las pretensiones personales como derechos. La prueba la ofrece en primeramente la legislación que siguió a la República (piénsese, por ejemplo, en el «derecho» codificado a la pornografía de Estado y al derecho a dar a luz de incógnito, introducidos respectivamente con la «Ley Mammì» de 1990 y con el Decreto del Presidente de la República núm. 396/2000); aporta una prueba ulterior la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana, que ha decidido que los dos ejes del ordenamiento constitucional son el derecho a la autodeterminación absoluta de la persona y el principio de la laicidad estatal. La «subsidiariedad horizontal», reclamada como conquista por parte de la mayoría de los católicos, por tanto, no es sino la doctrina de la indiferencia, que transforma en tales casos la subsidiariedad en complicidad: todos tendrían derecho a recibir del Estado (ente superior) la ayuda necesaria para la realización de los propios propósitos, de cualquier propósito, cuya legitimidad se encontraría en la sola voluntad del ciudadano aislado o de los ciudadanos asociados.

8. Seis observaciones previas a la conclusión

Cuanto hemos dicho permite presentar algunas observaciones, cada una de las cuales requeriría ser ilustrada

adecuadamente para ser comprendida verdaderamente en su significado profundo y en sus consecuencias:

a) La subsidiariedad es un principio «confuso». Un jurista contemporáneo ha hecho notar a este respecto que la subsidiariedad recuerda hoy a «una comedia de Pirandello en la que cada personaje aporta una verdad y una interpretación distinta de la realidad» (18). Deben señalarse, en efecto, como hemos repetido en lo anterior, «lecturas» no sólo distintas del llamado principio de subsidiariedad, sino, a veces, incluso opuestas y contradictorias. Éstas imponen la constatación de diferencias radicales acerca del significado, la naturaleza y el alcance del principio, entendido por algunos como mero instrumento para la ampliación de las competencias de la Comunidad; por otros de las de los Estados miembros de la Unión Europea (y de los *States* de los Estados Unidos de América); todavía por otros como vía que permita la realización de otro principio, el del personalismo de nuestro tiempo que, políticamente hablando, supone en último término exigencia de la garantía y del sostenimiento de la anarquía; y finalmente por otros como presupuesto de la solidaridad. La que está ausente es la subsidiariedad como quehacer debido para ayudar a los hombres a alcanzar su fin natural, es decir, el bien común, y su salvación eterna, así como a favorecer que las sociedades naturales cumplan sus obligaciones, esto es, para ayudarlas a alcanzar sus finalidades (19).

b) El principio de subsidiariedad ha sido (y es) generalmente reducido a criterio de reparto de las competencias entre la Comunidad-Unión y los Estados miembros, según el

(18) Vincenzo GUIZZI, voz «Sussidiarietà (dir.CE)», en *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, 1993, pág. 10.

(19) Para la subsidiariedad «ausente» véase, como ejemplo, sobre todo la III parte del libro de Juan Bms. VALLET DE GOYTISOLO, *Cuerpos intermedios. Representación política, Principio de subsidiariedad*, Madrid, Speiro, 1981. Vallet de Goytisoló subraya cómo el (verdadero) principio de subsidiariedad se contraponen tanto a la fuerza centrípeta de una unidad impuesta por el poder centralizado (que con frecuencia se sirve de la tecnocracia), como a la fuerza centrífuga de la dialéctica destructiva de las patrias (cfr. *ibid.*, págs. 113-114). El auténtico principio de subsidiariedad es la piedra angular de las libertades concretas bien ordenadas y organizadas naturalmente.

modelo anglosajón, acogido hace más de doscientos años en la Constitución de los Estados Unidos de América y equivocada e instrumentalmente introducido en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea con el Tratado de Maastricht. Se trata de un principio distinto del formulado por la doctrina católica. Pues se inspira en la cultura liberal de origen calvinista, fundada sobre el principio de la «soberanía de las esferas», que excluye intervenciones en favor de los cuerpos intermedios (familia, asociaciones, corporaciones, iglesias, etc.) por parte de los Estados. La subsidiariedad basada en la «soberanía de las esferas» no permite siquiera invocar coherentemente este principio-derecho tal y como es formulado por la «subsidiariedad horizontal» que postulan en nuestro tiempo diversos movimientos (a comenzar por «Comunión y Liberación»).

c) En el interior de los Estados el principio de subsidiariedad ha impuesto una «inflexión» al centralismo propio del Estado moderno. Esta «inflexión», sin embargo, que no ha marcado el abandono de las teorías políticas modernas, ha llevado a reformas constitucionales en sentido federalista, es decir, a la descentralización, pero casi nunca a la autonomía entendida en sentido clásico. El centralismo, pues, se ha conservado enmascarado (20).

d) La «subsidiariedad horizontal» tiene como presupuestos los puntos cardinales de la *modernidad* política, más aún, agrava sus consecuencias haciendo del ordenamiento jurídico un instrumento de la anarquía.

e) El estrecho vínculo entre subsidiariedad y solidaridad, propuesto y –en parte– realizado en el campo católico, ha llevado a un híbrido que no es ninguna de las dos cosas. Ha favorecido sobre todo un gradual (aunque no completo) abandono del bien común, sustituido por el bienestar. El bien común –como es sabido– puede alcanzarse en condiciones de dificultad económica y en condiciones de abundancia. Pero puede decirse fundamentalmente que el consumismo facilita el olvido del bien, en particular del bien común, creando el espejismo de la vida materialmente feliz.

(20) Considérese, a este propósito, lo que hemos subrayado a título de ejemplo en la nota 17.

La apertura en 1963 de la encíclica *Pacem in terris* de Juan XXIII a la incoación de un camino a cuyo término subsidiariedad y solidaridad se encuentran (y, quizá, se confunden), ha conducido sucesivamente a proponer la solidaridad como presupuesto para que los pueblos se conviertan en artífices de su propio destino (21) y a leer la misma encíclica *Rerum novarum* de 1891 como un mensaje para la promoción de la justicia social (22). La subsidiariedad sufrió, así, una primera refracción, aunque Paulo VI continuase enseñando en 1971 el deber de respetar las legítimas libertades de los individuos, de la familia y de los grupos subsidiarios a fin de crear eficazmente y con ventaja para todos las condiciones que se requieren para alcanzar el completo y verdadero bien del hombre, comprendido –subrayó– su fin espiritual (23). Veinte años después, en 1991, Juan Pablo II insistió en la afirmación según la cual es deber estricto de justicia y de verdad impedir que las necesidades humanas fundamentales permanezcan sin ser satisfechas (24). La justicia social parecería haber sustituido, de este modo, a la subsidiariedad, que –en cambio– el Catecismo de la Iglesia Católica, aprobado y promulgado un año después, en 1992, por el mismo Juan Pablo II, sigue proponiendo sea «contra» la socialización (núm. 1883), sea «contra» el colectivismo (núm. 1885), aunque le asigne la función de instaurar un verdadero orden internacional en el respeto del principio según el cual ni el Estado ni ninguna otra sociedad mayor debe sustituir la iniciativa de las personas y de los grupos intermedios (núm. 1894).

f) El gran ausente de la cultura política contemporánea es el principio de subsidiariedad «clásico», el que hemos llamado «subsidiariedad en sentido lato». Lo que no debe sorprendernos, toda vez que la cultura contemporánea rechaza de manera fuerte la verdad, siendo hijo de la *modernidad* que, contradictoriamente, hace de la libertad, de la «libertad negativa», el valor supremo.

(21) PABLO VI, *Populorum progressio* (1967), núm. 65.

(22) PABLO VI, *Octogesima adveniens* (1971), núm. 1.

(23) *Ibid.*, núm. 46.

(24) JUAN PABLO II, *Centesimus annus* (1991), núm. 34.

9. Conclusión

En este punto podemos concluir observando:

a) Que lo que hoy se llama «principio» de subsidiariedad no es propiamente un principio sino una mera opción adoptada como reguladora. La opción impone «leer» ideológicamente (esto es, desde un punto de vista particular) y, por lo tanto, parcialmente, la experiencia. En otras palabras, haciendo –erróneamente– de una parte el todo. El principio, al contrario, es lo que permite «leer» la experiencia en manera no contradictoria, favoreciendo una «lectura» de toda la experiencia incluso cuando ésta es acogida y considerada sólo bajo algunos aspectos.

b) Que entre la subsidiariedad, tal y como la acoge la filosofía clásica y la auténtica doctrina social de la Iglesia Católica, y la subsidiariedad como solidaridad, hay una diferencia notable. La solidaridad «desnaturaliza» la subsidiariedad incluso cuando la aplica parcialmente. La «desnaturaliza» incluso cuando la solidaridad responde a exigencias de la justicia social o cuando aspira y favorece la instauración del orden internacional. La subsidiariedad, como simple *ayuda* o –en algunas circunstancias– como *sustitución* total, requiere que los entes superiores (25) asuman simplemente el quehacer y la carga de favorecer el logro de las finalidades propias de las sociedades naturales, no los de crear un mundo «perfecto», del todo o en parte utópico.

c) Que la subsidiariedad como «soberanía de las esferas» es, en último término, vía para la negación de la subsidiariedad clásica, la que hemos llamado repetidamente «subsidiariedad en sentido lato». Aquélla, en efecto, reivindica para

(25) El término «superior» se usa en sentido *cualitativo*. Nikolaus Monzel observa, en efecto, con referencia al lenguaje usado por Pío XI en la encíclica *Quadragesimo anno* (quien habla además de cuerpos menores y mayores y no de cuerpos superiores), que este lenguaje sólo se puede utilizar legítimamente con referencia a la naturaleza cualitativa de los entes o de los cuerpos. La Iglesia de los orígenes, por ejemplo, no era *cuantitativamente* «mayor» respecto del Imperio romano, y sin embargo era *cualitativamente* «mayor» respecto de la comunidad política (cfr. Niklaus MONZEL, *Katolische Soziallehre*, vol. II, Colonia, J. P. Bachem Verlag GmbH, 1967, trad. Española, Barcelona, Herder, 1972, pág. 222).

cualquier «esfera», es decir, para cualquier sociedad (entendida como asociación) el derecho al ejercicio de la «libertad negativa»: toda «esfera» gozaría del derecho a asignarse las finalidades, cualquier finalidad, y de individuar las metodologías para alcanzarlas con plena autonomía y contando tan sólo con sus propias fuerzas (26).

d) Que la «subsidiariedad horizontal» acoge la doctrina calvinista de la «soberanía de las esferas», si bien busca conjugarla con la solidaridad, entendida como ayuda indiscriminada de los entes superiores (Estado, Unión Europea, etc.) para el logro de las finalidades libremente fijadas.

e) Y que la «subsidiariedad vertical», aplicada coherentemente basándose en distintas doctrinas federalistas, ha llevado a la descentralización administrativa, invocando mayores competencias que ejercitar en los límites señalados por el ente superior y, a veces, con la ayuda de éste.

Todo esto manifiesta la confusión con la que actualmente se entiende, invoca y actúa la subsidiariedad. Uno de los problemas de nuestro tiempo es el de volver a descubrir el significado etimológico del lenguaje y abandonar el uso, muy difundido, del lenguaje ideológico. Lo que vale también para la subsidiariedad.

(26) No es causal el florecer actual de las fundaciones en Europa. La explosión de las fundaciones se ha producido en los últimos decenios bajo el influjo de la *Weltanschauung* política estadounidense y, en particular, de la doctrina calvinista. Intentan, aunque no siempre lo logren, afirmar el «principio» de que el sector «privado» debe ser absolutamente libre en sus decisiones, en su organización y en las finalidades que se propone conseguir. Algunos comités reivindican incluso la legitimidad de su existencia y de su obrar a partir de estas premisas. Piénsese, por ejemplo, en el controvertido «caso Englaro», que explotó en Italia en 2009: para «acompañar» a la muerte a Eluana Englaro se constituyó notarialmente un comité (de dudosa licitud legal y moralmente ilegítimo) fundado sobre el presupuesto del «derecho de opción». Véase, para los aspectos filosóficos y jurídicos de tal «derecho», Rudi di MARCO, *Autodeterminazione e diritto*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017).