



Universidad de Navarra

# *Occasional Paper*

---

OP nº 04/11

Marzo, 2004

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y ESPIRITU EMPRENDEDOR  
EN LA EUROPA DEL SIGLO XXI

Domènec Melé\*

---

\* Profesor de Etica Empresarial, IESE

La finalidad de los IESE Occasional Papers es presentar temas de interés general a un amplio público.

**IESE Business School - Universidad de Navarra**

Avda. Pearson, 21 - 08034 Barcelona. Tel.: (+34) 93 253 42 00 Fax: (+34) 93 253 43 43

Camino del Cerro del Águila, 3 (Ctra. de Castilla, km 5,180) - 28023 Madrid. Tel.: (+34) 91 357 08 09 Fax: (+34) 91 357 29 13

Copyright© 2004, IESE Business School. Prohibida la reproducción sin permiso

## **PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y ESPIRITU EMPRENDEDOR EN LA EUROPA DEL SIGLO XXI**

### **Resumen**

El principio de subsidiariedad establece que una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándola de sus competencias, sino que, más bien, debe sostenerla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común. Este principio, de eminente carácter ético, está fundamentado en la libertad, racionalidad y diversidad del ser humano y es necesario para facilitar el desarrollo humano en la vida social. Es el marco necesario para la iniciativa emprendedora. Una razonable construcción de Europa exige potenciar tanto el principio de subsidiariedad como la iniciativa emprendedora en diversos ámbitos; entre otros: la educación, la economía, la cooperación al desarrollo, la acción social, el modo de educar en la familia y en la escuela y la vida de la Iglesia.

**Palabras clave:** subsidiariedad, empresa y sociedad, enseñanzas sociales de la Iglesia, Europa y educación.

## PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y ESPIRITU EMPRENDEDOR EN LA EUROPA DEL SIGLO XXI

### Introducción

La vieja Europa ha entrado en el tercer milenio con luces y sombras, descritas con gran realismo en la exhortación apostólica «*Ecclesia in Europa*»<sup>1</sup>. Se diría que Europa, en los albores del siglo XXI, se encuentra en un momento de transición. Hay numerosos acontecimientos que lo hacen pensar; baste con citar la caída del muro de Berlín en 1989, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000, la introducción de la moneda única en 2001, la ampliación de la Unión Europea a 25 estados para el año 2004 y las futuras incorporaciones de otros, junto a la posible promulgación de la Constitución Europea. Por otra parte, hay también una progresiva toma de conciencia de ser ciudadanos de Europa; todo ello sin olvidar la creciente emigración que, sin duda, contribuirá de uno u otro modo a la configuración de Europa en los próximos decenios. Se trata de una transición con muchas incertidumbres y desafíos, que conviene afrontar con realismo, sentido ético y contando con la rica herencia del pasado, de la que destacan sus raíces cristianas.

Este trabajo quiere situarse en línea con los desafíos que se le plantean a Europa en un próximo futuro, tal como sugiere el lema elegido para la 39ª Semana Social de España: «La Europa de la solidaridad: un desafío». Y aunque este lema se centra sobre todo en la solidaridad, conviene recordar que, en las enseñanzas sociales de la Iglesia, el principio de solidaridad va siempre acompañado por otro no menos importante para un correcto orden social: el principio de subsidiariedad.

Ambos principios encuentran su fundamento en la dignidad de la persona y en su desarrollo integral. Como señala la Instrucción *Libertatis Conscientia*, «íntimamente unido a la dignidad de la persona humana, fundamento del orden social, están los principios de solidaridad y de subsidiariedad»<sup>2</sup>. También alude a estos dos principios, sin separación alguna, la Nota Doctrinal sobre algunas cuestiones relativas al compromiso y la conducta de los católicos en la vida política, publicada por la Sagrada Congregación para la Doctrina de la Fe a finales de 2002. Este documento hace un elenco de «*exigencias éticas fundamentales e irrenunciables, en las que está en juego la esencia del orden moral, que concierne al bien integral de la persona*». Entre estas exigencias se incluyen «los principios de solidaridad y subsidiariedad»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Juan Pablo II, exhortación apostólica «*Ecclesia in Europa*», 28 de junio de 2003.

<sup>2</sup> Sagrada Congregación para la Doctrina de la Fe, Instrucción *Libertatis conscientia*, 22 de marzo de 1986, n. 73.

<sup>3</sup> Sagrada Congregación para la Doctrina de la Fe, *Nota Doctrinal sobre algunas cuestiones relativas al compromiso y la conducta de los católicos en la vida política*, 24 de noviembre de 2002, n. 4.

En la construcción de Europa, como en toda la realidad social, hay que contar con esos dos principios. Lo hacía notar, hace ahora diez años, la Conferencia Episcopal Española, en su documento «La construcción europea, un quehacer de todos», al afirmar: «Es necesario avanzar hacia una cada vez más real, auténtica y correcta limitación del principio de la soberanía de los Estados, superando los tímidos pasos hacia una Europa más solidaria que respete también, en su justa medida, el llamado principio de subsidiariedad»<sup>4</sup>.

La Unión Europea ha asumido, en alguna medida, el principio de subsidiariedad<sup>5</sup>. Sin embargo, en los documentos institucionales no se hace ninguna referencia a sus fundamentos éticos. Esto tiene el riesgo de que este principio quede reducido a una simple regla para la distribución de poder e, incluso, que sea aplicado de un modo defectuoso.

Parece oportuno, pues, reflexionar sobre el principio de subsidiariedad, ahondando en su contenido ético, sus fundamentos antropológicos y sus implicaciones prácticas con vistas al siglo XXI. Eso es justamente lo que trataré de hacer aquí. Me fijaré especialmente en la relación entre el principio de subsidiariedad y el espíritu de iniciativa. Se trata de una relación, a mi juicio, muy importante y, a menudo, olvidada.

### **El principio de subsidiariedad, avalado por una larga tradición**

La primera formulación papal del principio de subsidiariedad fue presentada en 1931 por el papa Pío XI en su encíclica *Quadragesimo anno*. Lo hizo en los siguientes términos:

«...no se puede quitar a los individuos y dar 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 proporcionar y dárselo 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»<sup>6</sup>.

Aunque esa formulación sea relativamente reciente, el principio de subsidiariedad cuenta con una larga tradición en la teología moral católica, al menos desde la baja edad media. Como ha señalado Höffner, en Santo Tomás de Aquino se encuentran ya diversos textos donde de modo implícito está presente el principio de subsidiariedad. En un sentido más práctico, este principio desempeñó también un importante papel en las polémicas entre los curialistas y sus enemigos durante el siglo XIV<sup>7</sup>.

En el siglo XIX –añade Höffner–, el obispo Ketteler, conocido adelantado de las modernas enseñanzas sociales de la Iglesia, no sólo formuló acertadamente el principio de subsidiariedad, sino que fue el primero en hablar de “derecho subsidiario”. El siguiente texto de Ketteler es realmente elocuente: «La razón y la verdad dan al pueblo el derecho a procurar y realizar por sí mismo, en su casa, en su comunidad, en su patria, lo que puede hacer por sí mismo. Esto no es compatible en modo alguno con el principio de poder estatal centralizador...

<sup>4</sup> Conferencia Episcopal Española, «La construcción europea, un quehacer de todos», Edice, Madrid, 1993.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Chicarro, A., «El principio de subsidiariedad en la Unión Europea», Aranzadi, Madrid, 2002.

<sup>6</sup> Pío XI, encíclica *Quadragesimo anno*, 15 de mayo de 1931, n. 79 (la numeración y traducción de las encíclicas citadas aquí es la que aparece en las ediciones de encíclicas de la BAC).

<sup>7</sup> Cf. Höffer, J., «Manual de Doctrina Social Cristiana», Rialp, Madrid, 1974, pág. 54.

La pluralidad del gobierno y la fabricación de leyes terminarían pronto». Añade que frente a la familia, el Estado no tendría más que «cierto derecho de tutela para casos en que los padres lesionaran gravemente sus derechos y obligaciones». Sería, sin embargo, «duro absolutismo, verdadera esclavitud del espíritu y de las almas, que el Estado abusara de éste que yo llamaría el derecho subsidiario»<sup>8</sup>.

El papa León XIII, en un texto de la *Rerum novarum*, aun sin utilizar el término subsidiariedad, expresa el concepto que encierra al señalar la injusticia que supone la absorción del individuo y de la familia por parte del Estado<sup>9</sup>. Se refiere también a la subsidiariedad al indicar la necesidad de que el Estado proteja las legítimas asociaciones de ciudadanos, pero sin inmiscuirse en su constitución interna y en su régimen de vida<sup>10</sup>.

El propio Pío XI, antes de acuñar el término “subsidiariedad” y de enunciar el correspondiente principio, se había referido ya a él a propósito del papel del Estado en la promoción de la educación, al señalar que, en primer lugar, debía favorecer y ayudar a lo que ahora denominaríamos “iniciativa social”<sup>11</sup>. Su sucesor, el papa Pío XII, utilizó el principio de subsidiariedad para esclarecer diversos problemas de su tiempo derivados de un excesivo intervencionismo del Estado<sup>12</sup>. Explicó, de un modo sencillo, el contenido esencial de este principio al afirmar que «aquello que los individuos particulares pueden hacer por sí mismos y por sus propias fuerzas no se les debe quitar y entregar a la comunidad», añadiendo que se trata de un principio «que tiene igual valor cuando se trata de sociedades y agrupaciones menores y de orden inferior respecto a las mayores y más elevadas»<sup>13</sup>.

El papa Juan XXIII se refirió al principio de subsidiariedad subrayando la primacía de la iniciativa privada en materia económica<sup>14</sup>, y lo aplicó a la comunidad mundial en relación con las comunidades nacionales<sup>15</sup>. El Concilio Vaticano II puso de manifiesto la importancia de este principio en materia educativa y escolar<sup>16</sup>, y en la cooperación económica internacional<sup>17</sup>.

El papa Juan Pablo II, que se ha referido al principio de subsidiariedad en numerosas ocasiones, ha propuesto una formulación que ha sido incluida en el *Catecismo de la Iglesia católica*<sup>18</sup>:

«Una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándola de sus competencias, sino que más bien debe sostenerla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común<sup>19</sup>.»

<sup>8</sup> Ketteler, *Schriften*, I, 403; II, 21, 163, Höffner, J., obra cit., págs. 54-55.

<sup>9</sup> León XIII, encíclica *Rerum novarum*, 15 de mayo de 1891, n. 26.

<sup>10</sup> *Ibidem*, n. 38.

<sup>11</sup> Pío XI, encíclica *Divini illius Magistri*, 31 de diciembre de 1929, n.ºs 36, 38 y 66.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, Gutiérrez, J. L., «Conceptos fundamentales de la Doctrina Social de la Iglesia», Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, Madrid, 1971, tomo IV, págs. 304-306.

<sup>13</sup> Pío XII, discurso *La elevatezza*, 20 de febrero de 1946, n. 9, citado por Gutiérrez, J. L., obra cit., tomo IV, pág. 304.

<sup>14</sup> Juan XXIII, encíclica *Mater et magistra*, 15 de mayo de 1961, n. 117.

<sup>15</sup> Juan XXIII, encíclica *Pacem in terris*, 11 de abril de 1963, n.ºs 140-141.

<sup>16</sup> Concilio Vaticano II, Declaración *Gravissimum educationis*, 3.

<sup>17</sup> Concilio Vaticano II, Constitución *Pastoral Gaudium et spes*, 86.

<sup>18</sup> *Catecismo de la Iglesia Católica*, n. 1993.

<sup>19</sup> Juan Pablo II, encíclica *Centesimus annus*, 1 de mayo de 1991, n. 48.

Esta, y las anteriores formulaciones, permiten profundizar en los contenidos y alcance del principio de subsidiariedad y sacar conclusiones que permitan una mejor comprensión del mismo y dilucidar interpretaciones incompletas o erróneas.

### Características del principio de subsidiariedad

En el principio de subsidiariedad están incluidas varias características:

1. El principio de subsidiariedad es un *principio fundamental y permanente* del orden social. La doctrina cristiana ofrece “principios de reflexión”, “criterios de juicio” y “directrices de acción”<sup>20</sup>; y el principio de subsidiariedad es, sin duda, uno de esos principios. Es un «principio fundamental de filosofía social, fijo e inamovible»<sup>21</sup>, señala Pío XI en la formulación antes presentada; un «principio siempre defendido por la doctrina social de la Iglesia», añade Pío XII<sup>22</sup>. Un «principio inamovible e inmutable», concluye Juan XXIII<sup>23</sup>.
2. El principio de subsidiariedad es de *carácter ético*. Es «una injusticia y al mismo tiempo un gran mal» actuar contra él, afirma Pío XI. Ese carácter ético había sido ya subrayado por León XIII al referirse a él también en términos de justicia. En sus propias palabras: «*No es justo* (énfasis mío), según hemos dicho, que ni el individuo ni la familia sean absorbidos por el Estado; lo justo es dejar a cada uno la facultad de obrar con libertad hasta donde sea posible, sin daño del bien común y sin injuria de nadie»<sup>24</sup>. En Juan Pablo II aparece también el carácter ético de este principio al poner como referencia al bien común.
3. Contiene un conjunto de deberes o *exigencias negativas referidas a la autoridad* que representa una entidad social superior (por ejemplo, el Estado). En concreto, presenta el deber de no usurpar, no impedir, no absorber lo que pueda hacer una comunidad o grupo social inferior y traspasarlo a uno superior. Exige también no impedir el espíritu de iniciativa y la propia industria de individuos y comunidades inferiores.
4. La expresión: «No se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria» implica la exigencia positiva acerca de lo que *debe hacer el individuo o comunidad inferior*, que en pocas palabras es eso: “todo lo que pueda”. Que el individuo y la comunidad inferior puedan y deban hacer por sí mismos lo que son capaces de hacer exige iniciativa emprendedora y esfuerzo. Es un ejercicio conjunto de libertad y responsabilidad.
5. Señala el deber de que la *comunidad superior favorezca* la iniciativa de la inferior. A ello se refiere Pío XI, al señalar que se «debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social» (en latín, «*subsidium afferre membris corporis sociales*»). “*Subsidium*” es la palabra clave. Para los romanos, *subsidium*

<sup>20</sup> Cf. Juan Pablo II, encíclica *Sollicitudo rei socialis*, 30 de diciembre de 1987, n. 8, y referencias anteriores.

<sup>21</sup> Pío XI, encíclica *Quadragesimo anno*, obra cit., n. 79.

<sup>22</sup> Pío XII, Discurso, 18 de julio de 1947.

<sup>23</sup> Juan XXIII, encíclica *Mater et magistra*, obra cit., n. 53.

<sup>24</sup> León XIII, encíclica *Rerum novarum*, obra cit., n. 26.

significaba “ayuda desde la reserva”, esto es, apoyo o asistencia a los que están en primera línea<sup>25</sup>.

6. De modo implícito, contiene también un aspecto supletorio: si el individuo y la comunidad inferior no pueden cumplir con algo necesario, la comunidad superior puede y debe suplirla. De este modo, si no resulta suficiente fomentar y estimular, la comunidad superior debe suplir. En palabras de Juan XXIII, refiriéndose al Estado, su acción: «fomenta, estimula, ordena, suple y completa»<sup>26</sup>; y éste es precisamente el orden a seguir.
7. El principio de subsidiariedad se realiza «con miras al bien común»<sup>27</sup>. El *bien común* y, en definitiva, el bien de la persona al que éste se ordena, unifican el principio de subsidiariedad con el de solidaridad. Esto exige actuar con sabiduría práctica, viendo el principio de subsidiariedad no como algo desgajado, sino como una parte integral del bien común; como lo es también el principio de solidaridad y los demás principios del orden social.

### **Fundamentos antropológicos y éticos del principio de subsidiariedad**

Los fundamentos últimos del principio de subsidiariedad hay que buscarlos en la persona humana, ya que una «*correcta concepción de la persona humana y de su valor único*» es el núcleo de toda la doctrina social de la Iglesia<sup>28</sup> y, por tanto, también de este principio.

En la persona humana encontramos, en efecto, varias notas ético-antropológicas que sustentan el principio de subsidiariedad:

1. La primera y fundamental es la *dignidad de la persona*. Las personas no deben ser instrumentalizadas, sino tratadas con respeto, en todo lo que cada una es y significa en los planes de Dios. Las personas y su actividad nunca deben ser minusvaloradas en su dignidad ni convertidas en un elemento anónimo del entramado social. El principio de subsidiariedad salvaguarda este respeto, ya que se aplica «en virtud de la dignidad misma de la persona humana, del respeto de lo que hay de más humano en la organización de la vida social, y de la salvaguardia de los derechos de los pueblos en las relaciones entre sociedades particulares y sociedad universal»<sup>29</sup>.
2. Otro requerimiento es la *libertad* del ser humano, base de una vida social bien organizada. Como señala Jacques Maritain, «una sociedad humana es, en verdad, un grupo de seres libres que acepta obedecer, y sacrificarse, y una ley común para el bienestar general, con objeto de que cada uno de ellos pueda alcanzar una plena realización humana. El hombre y el grupo se entremezclan y se superan

<sup>25</sup> El lenguaje militar romano distinguía entre las *subsidiarii cohortes*, o cohortes de reserva dispuestas en la retaguardia, de las cohortes que luchaban en primera línea (Cf. Höffner, J., obra cit., pág. 51).

<sup>26</sup> Juan XXIII, encíclica *Mater et magistra*, obra cit., n. 53.

<sup>27</sup> Juan Pablo II, encíclica *Centesimus annus*, 1 de mayo de 1991, n. 48.

<sup>28</sup> *Ibidem*, n. 11.

<sup>29</sup> Sagrada Congregación para la Educación Católica, «Orientaciones para el estudio y la enseñanza de la doctrina social de la Iglesia en la formación de sacerdotes», 30 de diciembre de 1988, PPC, Madrid, n. 38.

mutuamente en distintos aspectos. El hombre se encuentra a sí mismo subordinándose al grupo, y el grupo alcanza su meta sólo sirviendo al hombre y dándose cuenta de que éste tiene secretos que escapan al grupo y una vocación que no está incluida en el grupo»<sup>30</sup>.

Dicho de otro modo, la solidaridad es necesaria, pero para ser verdadero servicio al hombre requiere que se respeten la creatividad y la iniciativa personal y social, lo cual es salvaguardado por el principio de subsidiariedad. Este último principio se opone también a las pretensiones ideológicas de corte totalitario o aquellas otras que entienden la solidaridad basada exclusivamente en la actuación de las instituciones públicas.

3. Las personas están llamadas a desarrollarse en la vida social. No es correcto ver a la persona como un individuo aislado, guiado exclusivamente por su propio interés, ya sea el poder, el dinero, el placer o cualquier otro deseo. El ser humano actúa también buscando aquello que entiende que es bueno, lo que le perfecciona como ser humano. El desarrollo humano de las personas tiene lugar mediante actos libres de justicia y amor a los demás: El hombre «no puede encontrar su propia plenitud si no es en la entrega sincera de sí mismo a los demás»<sup>31</sup>.

La sociedad se beneficia de esos *actos buenos de libertad* y, por tanto, debe propiciarlos. De este modo, «el desarrollo de la persona humana y el crecimiento de la propia sociedad están mutuamente condicionados»<sup>32</sup>. Algo análogo podría afirmarse del desarrollo humano de las comunidades dentro de otras comunidades estructuralmente superiores. E. Welty sintetiza correctamente la relación entre desarrollo humano y subsidiariedad al afirmar que «la persona particular y la comunidad subordinada tienen derecho y obligación de desarrollarse según su naturaleza propia y cumplir sus propias misiones; y la comunidad superior está obligada a reconocer, proteger y estimular ese carácter y actividad»<sup>33</sup>.

4. La cuarta nota ético-antropológica a considerar es la *diversidad de las personas y de los grupos* que forman la sociedad. Cada persona es única y tiene unas peculiaridades que le son propias. Esta diversidad se opone a una total unificación y uniformidad. Lo advirtió ya Aristóteles al afirmar: «La casa y la ciudad deben, en efecto, ser unitarias en cierto modo, pero no totalmente. Si esta unificación progresa en extremo, la ciudad puede dejar de serlo, o serlo pero como una ciudad de rango inferior, próxima a no ser tal, como si hiciera de la sinfonía una homofonía, y del ritmo, un solo pie»<sup>34</sup>. Comentando este texto, el Aquinate afirma que la exagerada unificación y uniformidad amenazan la existencia de la sociedad compuesta por muchas estructuras. Lo expresa de modo muy gráfico al afirmar que «desaparecen la sinfonía y la armonía de las voces cuando todas cantan en el mismo tono»<sup>35</sup>.
5. Por último, hay que considerar la *aportación al bien común* que se realiza con las aportaciones libres y responsables, actuando individualmente o en grupo.

<sup>30</sup> Maritain, J., «Education at the Crossroads», Yale University Press, New Haven, 1969, pág. 15.

<sup>31</sup> Concilio Vaticano II, Const. Past. *Guadium et spes*, obra cit., n. 24.

<sup>32</sup> *Ibidem*, n. 25.

<sup>33</sup> Welty, E., «Catecismo Social», Herder, Barcelona, 1981, tomo I, pág. 14.

<sup>34</sup> Aristóteles, «Política», II, 5.

<sup>35</sup> Aquino, Tomás de, «In Politica», II, 5.



Relacionado con la nota de la diversidad, debe notarse también la riqueza que supone para el bien común que cada uno aporte su ingenio y capacidades personales a la vida social sin precisar de las restricciones innecesarias que supondrían la supresión del principio de subsidiariedad.

## **El principio de subsidiariedad en la Unión Europea**

El principio de subsidiariedad y su aplicación a Europa aparecen citados de modo explícito y como una referencia primordial en el Tratado de la Unión Europea, más conocido como el Tratado de Maastricht, firmado por los jefes de Estado de la Unión Europea el 7 de febrero de 1992. En él, los firmantes se manifiestan «resueltos a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad»<sup>36</sup>.

Esta intencionalidad, incluida en los prolegómenos del citado tratado, se hace más explícita en su artículo 3b, donde se afirma: «En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario...»<sup>37</sup>.

En consonancia con este tratado, una de las fichas técnicas del Parlamento Europeo explica que «el principio de subsidiariedad tiene como función general garantizar un grado de independencia a una autoridad inferior con respecto a una instancia superior o a un poder local con respecto a un poder central. Se trata, por consiguiente, de un reparto de las competencias entre varios niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los Estados federales». Añade a continuación que «aplicado en el marco de la Comunidad, el principio de subsidiariedad implica que los Estados miembros conservan las competencias que están en condiciones de gestionar más eficazmente por sí mismos, y a la Comunidad corresponden los poderes que no pueden ejercer de manera satisfactoria»<sup>38</sup>.

Como puede observarse, el carácter eminentemente ético de este principio ha sido traducido en una norma técnico-jurídica a aplicar por la Unión Europea en ciertas actuaciones. Tiene, además, un carácter exclusivamente territorial, centrado en cómo se articulan las relaciones entre la Unión y los Estados (lo que suele denominarse “subsidiariedad vertical”), marginando criterios funcionales que contemplen las competencias, la iniciativa y el papel específico propios de poderes públicos, comunidad económica, agentes sociales y otras organizaciones de la sociedad civil (en contraste con la anterior, esta modalidad suele denominarse “subsidiariedad horizontal”). Por otra parte, se aborda el principio de subsidiariedad territorial exclusivamente desde la perspectiva de las relaciones entre los Estados y la Unión Europea, omitiendo toda referencia a las entidades inferiores al Estado (regiones y municipios).

---

<sup>36</sup> Consejo de las Comunidades Europeas, «Tratado de la Unión Europea», Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1992.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Parlamento Europeo, Fichas técnicas, 1.2.2. *Subsidiariedad*, 16 de octubre de 2000. Disponible en [http://www.europarl.eu.int/factsheets/1\\_2\\_2\\_es.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_2_2_es.htm) (24 de febrero de 2004).

Este planteamiento es insuficiente por su desconsideración con lo más genuino del principio de subsidiariedad, como lo sería también una visión estrecha de los Estados miembros, regiones y municipios que no entendieran la subsidiariedad como un modo concreto de contribuir al bien común. A este último aspecto ya se refirió Pío XII, a propósito de las relaciones entre el poder central y los municipios: «Una autonomía bastante amplia constituye un estímulo eficaz de energías provechosas para el Estado mismo, a condición de que las autoridades locales se hagan cargo de ella, con la potencia propia de su oficio, y se guarden de todo estrecho particularismo»<sup>39</sup>.

También en la «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea»<sup>40</sup> se alude expresamente al principio de subsidiariedad. En el Preámbulo se afirma que se respetará el principio de subsidiariedad, y el art. 51.1, dentro de ámbito de aplicación, establece: «Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión, respetando el principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias». De modo indirecto, aparece también al tratar de la libertad de enseñanza, en los siguientes términos: «Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas» (art. 14.3).

Ciertamente es positivo este reconocimiento explícito de la subsidiariedad en un tema tan importante como la educación. Sin embargo, el texto permite diversas interpretaciones y los desarrollos específicos, hoy por hoy, son del todo insuficientes.

### **La iniciativa emprendedora, favorecida por la subsidiariedad**

El principio de subsidiariedad implica, pues, respeto para con las personas y su libertad, pero también iniciativa emprendedora y esfuerzo de los individuos y grupos sociales para que hagan por sí mismos lo que son capaces de hacer. En este sentido, la iniciativa emprendedora viene a ser como un principio activo favorecido por la subsidiariedad.

Algunos autores se han referido al deber de actuar no sólo buscando la aplicación del principio de subsidiariedad, sino ejerciendo las responsabilidades correspondientes. Así, J. Messner afirmaba:

«Las competencias y derechos protegidos por el principio de subsidiariedad deben ser usados en toda su extensión; y las responsabilidades que sirven de base a aquellos han de ser cumplidas en la medida de lo posible por propia iniciativa y con medios propios. En efecto, si el principio de subsidiariedad se puede formular diciendo “tanta libertad como sea posible, tanto Estado como sea necesario”, el orden de la subsidiariedad sólo podrá convertirse en realidad en la medida en que también el principio “libertad obliga” sea efectivo en la forma del principio: tanta responsabilidad propia como sea posible, tanta intervención del Estado como sea necesaria<sup>41</sup>.»

<sup>39</sup> Discurso, «En dédicant», 30 de septiembre de 1955, citado por Gutiérrez, J. L., obra cit., pág. 305, n. 6.

<sup>40</sup> «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 18 de diciembre de 2000, 2000/C 364/01.

<sup>41</sup> Messner, J., «Ética social, política y económica a la luz del Derecho Natural», Rialp, Madrid, 1977, pág. 334 y siguientes.

El principio de subsidiariedad es un apoyo de la iniciativa emprendedora, pero tal iniciativa ha de ser fomentada por lo menos con la misma intensidad que la requerida para el principio emprendedor. En Europa, en algunas regiones o zonas más que en otras, tenemos un gran déficit en espíritu emprendedor. Contrasta con el que existe, por ejemplo, en Estados Unidos, aunque bien se podría argumentar que estos últimos tienen otras carencias de carácter social en mayor medida que Europa.

No pretendo analizar aquí las razones de este déficit, que seguramente son muy complejas; me limitaré a apuntar unas pocas intuiciones. Puede que tenga que ver con la historia europea y con la tradicional dependencia del poder constituido. Esta se remonta a la época feudal, e incluso antes, y ha pasado por los gobiernos de príncipes y reyes, hasta el Estado moderno y su culminación en el denominado “estado del bienestar”. En Estados Unidos han esperado menos de reyes y presidentes y se han acostumbrado a enfrentarse a los problemas y a actuar con iniciativa.

Algunos quizá lo relacionarían con los sacros imperios medievales o con la actitud luterana de buscar el apoyo de los príncipes, frente a la actitud calvinista, probablemente más dominante en Estados Unidos, de contar más con el esfuerzo personal, la iniciativa y el trabajo duro en un ambiente de libertad, dando un papel menos hegemónico al Estado.

Por último, no faltarían quienes relacionarían la iniciativa emprendedora con el egoísmo, el oportunismo o el afán de poder, viéndolo, por tanto, como algo indeseable. Hay que reconocer que, muchas veces, el emprendedor sólo tiene esas motivaciones, pero no siempre es así. Además, la iniciativa emprendedora tiene gran potencial para contribuir al bien común y al propio desarrollo de quien la ejercita. La doctrina social de la Iglesia siempre ha defendido la iniciativa emprendedora, aunque quizás en la predicación y en la enseñanza no se haya insistido suficientemente en la necesidad de tener espíritu emprendedor, también en el ámbito económico. Juan Pablo II se refería a ese aspecto positivo poniendo de manifiesto la relación entre la iniciativa económica y el bien común: «Es menester indicar que en el mundo actual, entre otros derechos, es reprimido a menudo el derecho de iniciativa económica. No obstante eso, se trata de un derecho importante no sólo para el individuo en particular, sino además para el bien común»<sup>42</sup>.

Por supuesto, la iniciativa emprendedora no se agota ni mucho menos en lo económico, creando empresas o iniciando nuevos negocios, aunque con frecuencia sólo se reduzca a este aspecto. Emprender actividades educativas, asistenciales, culturales, deportivas, para la promoción de la doctrina cristiana o del desarrollo de países o zonas pobres es, también, sin lugar a dudas, un modo de ejercer el espíritu emprendedor. Se diría incluso que requieren mayor espíritu emprendedor este tipo de actividades que aquellas otras de las que no se espera ningún beneficio económico.

El principio de subsidiariedad acompañado de una sana iniciativa emprendedora es no sólo algo moralmente encomiable, sino también fuente de eficacia, por cuanto se ponen en juego las potencialidades de las personas, solas o asociadas, para llevar a cabo actividades que contribuyen al bien común. Ya Pío XI parecía intuirlo cuando, inmediatamente después de formular el principio de subsidiariedad, añadía:

«Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los

---

<sup>42</sup> Juan Pablo II, encíclica *Sollicitudo rei socialis*, n. 15.

cuales, por lo demás perdería mucho tiempo, con lo cual logrará 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 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*<sup>43</sup> (énfasis mío).»

La experiencia acumulada durante años en la actividad económica y en otras facetas vitales parece indicar, en efecto, que la iniciativa emprendedora lleva a la eficiencia. Y esa iniciativa está propiciada por el principio de subsidiariedad.

### **El futuro del principio de subsidiariedad y la iniciativa emprendedora**

A pesar de su eficacia y valor ético, el principio de subsidiariedad tiene muchos escollos que vencer y su futuro se muestra lleno de desafíos. El primer desafío del principio de subsidiariedad es, a mi juicio, su correcta comprensión y difusión. El segundo es lograr una adecuada incorporación de este principio a todos los ámbitos de la vida social. Es ahora el momento de hacer algún apunte sobre esto último.

*La educación* es uno de estos ámbitos en los cuales el principio de subsidiariedad ha sufrido y sigue sufriendo muchas amenazas. Los legítimos anhelos de que la educación llegue a todos y de que el derecho a la educación se haga efectivo, se traduce con frecuencia en considerar la educación como un servicio público que debe ser gestionado exclusivamente por las Administraciones públicas. A la iniciativa social, en el mejor de los casos, se la tolera, pero no se la apoya en su contribución al bien común, aportando iniciativa y diversidad.

El problema no es nuevo. Pío XI ya se refirió a él al constatar la creciente presión por convertir la educación en una actividad reservada al Estado. Sus palabras tienen aún una gran actualidad en la Europa del siglo XXI: «Es función primordial del Estado, exigida por el bien común, promover de múltiples maneras la educación e instrucción de la juventud. En primer lugar, favoreciendo y ayudando las iniciativas y la acción de la Iglesia y de las familias, cuya gran eficacia está comprobada por la historia y la experiencia; en segundo lugar, completando esa misma labor donde no exista o resulta insuficiente, fundando para ello escuelas e instituciones propias»<sup>44</sup>.

El Concilio Vaticano II se refirió también al principio de subsidiariedad en educación insistiendo en los mismos puntos y defendiendo el derecho de los padres y de otras instituciones en la promoción de centros educativos: «Obligación de la sociedad civil es proveer de varias formas la educación de la juventud: tutelar los derechos y obligaciones de los padres y de todos los demás que intervienen en la educación, y colaborar con ellos; completar la obra de la educación según el principio de la acción subsidiaria, cuando no es suficiente el esfuerzo de los padres y de otras sociedades, atendiendo a los deseos de éstos...»<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Pío XI, encíclica *Quadragesimo anno*, obra cit., n. 80.

<sup>44</sup> Pío XI, encíclica *Divini illius Magistri*, obra cit., n. 38.

<sup>45</sup> Concilio Vaticano II, *Declaración gravissimum educationis*, n. 3.

La *educación* es, sin duda, un bien público, y el acceso de todos a la educación, una exigencia de solidaridad. Sin embargo, de aquí no se puede deducir que la iniciativa social en educación deba ser dificultada, marginada o incluso eliminada.

La amenaza al principio de subsidiariedad surge de aislar el principio de solidaridad de los otros principios éticos que forman un todo. Ocurre cuando se interpreta el principio de solidaridad desgajándolo de aquello que le da sentido: el servicio a la persona. Y el servicio a la persona exige respetar las iniciativas de las personas a favor de las personas.

La iniciativa emprendedora en educación facilita el derecho de los padres a elegir el modo de educación que estimen más oportuno para sus hijos, incluyendo iniciativas educativas con una orientación marcadamente cristiana y enseñanza diferenciada, aunque con idéntica calidad, para niños y niñas. El principio de subsidiariedad ha de respetar y hasta apoyar la iniciativa social en educación sin más límite que el bien común.

En la «Carta a las familias», Juan Pablo II remarcaba el deber-derecho de los padres a la educación de sus hijos, anterior a la misión del Estado en educación, y lo ponía también en relación con el principio de subsidiariedad. Estas son sus palabras:

«Los *padres son los primeros y principales educadores* de sus propios hijos, y en este campo tienen incluso una *competencia fundamental*: son *educadores por ser padres*. Comparten su misión educativa con otras personas e instituciones, como la Iglesia y el Estado. Sin embargo, esto debe hacerse siempre aplicando correctamente el *principio de subsidiariedad*. Esto implica la *legitimidad e incluso el deber de una ayuda a los padres, pero encuentra su límite intrínseco e insuperable en su derecho prevalente y en sus posibilidades efectivas*. El *principio de subsidiariedad, por tanto, se pone al servicio del amor de los padres, favoreciendo el bien del núcleo familiar*. En efecto, los padres no son capaces de satisfacer por sí solos las exigencias de todo el proceso educativo, especialmente lo que atañe a la instrucción y al amplio sector de la socialización. La subsidiariedad completa así el amor paterno y materno, ratificando su carácter fundamental, porque cualquier otro colaborador en el proceso educativo debe actuar *en nombre de los padres, con su consentimiento y, en cierto modo, incluso por encargo suyo*<sup>46</sup>.»

Esta claridad en las enseñanzas de la Iglesia contrasta con la Carta de derechos humanos de la Unión Europea, que si bien cita al principio de subsidiariedad y la libertad para la creación de centros docentes, tiene suficiente ambigüedad como para que tenga lugar una interpretación distinta de la presentada en las enseñanzas sociales de la Iglesia. Por otra parte, son bien conocidas ciertas ideologías que tienen como baluarte la defensa de una educación exclusivamente pública y no aceptan el principio de subsidiariedad en educación.

En realidad, no sólo en la educación, sino en todos los ámbitos de un país, se requiere que «las relaciones que median entre la autoridad pública y los ciudadanos, las familias y los grupos intermedios, se regulen y gobiernen por el principio de la acción subsidiaria»<sup>47</sup>. Por otra parte, es justo también que «las relaciones entre la autoridad pública mundial y las autoridades públicas de cada nación se regulen y rijan por el mismo principio»<sup>48</sup>. Otro tanto puede afirmarse en relación con Europa, en la relaciones entre la

<sup>46</sup> Juan Pablo II, «Carta a las familias», 2 de febrero de 1994, n. 16.

<sup>47</sup> Juan XXIII, encíclica, *Pacem in terris*, obra cit., n. 140.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

Unión y los Estados miembros, sus regiones y municipios, como así lo recogen, al menos en parte, los textos legales a los que más arriba hemos aludido.

En el ámbito *económico*, la doctrina social de la Iglesia, en base al principio de subsidiariedad, sostiene que «la economía debe ser obra, ante todo, de la iniciativa privada de los individuos, ya actúen éstos por sí solos, ya se asocien entre sí de múltiples maneras para lograr intereses comunes»<sup>49</sup>. Esto tiene como consecuencia una acción de apoyo y estímulo, de modo que «las autoridades, en virtud del principio de subsidiariedad, tienen que favorecer y auxiliar a la iniciativa privada de tal manera que sea ésta, en la medida que la realidad permita, la que continúe y concluya el desarrollo económico por ella iniciado»<sup>50</sup>.

El principio de subsidiariedad aplicado juntamente con el de solidaridad, no justifica la actual política de las subvenciones aplicada en agricultura por la Unión Europea y que tan perjudicial resulta para los países en desarrollo, que ven así disminuida su competitividad de un modo artificial sin poder exportar a Europa sus productos agrícolas, los cuales son, en muchos casos, los únicos que pueden exportar. Apoyar la iniciativa privada no es mantener situaciones de ineficiencia, sino todo lo contrario.

En relación con las *actividades asistenciales*, el principio de subsidiariedad hace más ética y eficaz la ayuda social. Junto a aportaciones dignas de encomio, el “estado del bienestar”, extensamente desarrollado en Europa especialmente tras la segunda guerra mundial, ha dado lugar a no pocos abusos e ineficiencias que han provocado duras críticas a tal concepción del Estado.

Juan Pablo II ha sugerido que muchas deficiencias y abusos del “estado del bienestar” derivan de una inadecuada comprensión de los deberes propios del Estado. Al propio tiempo, añade: «En este ámbito también debe ser respetado el *principio de subsidiariedad*»<sup>51</sup>.

La iniciativa emprendedora en el campo asistencial proporciona proximidad, motivación y calor humano mucho más allá de la acción del Estado. Esta iniciativa, que muchas ONG llevan a cabo en nuestros días, debe ser favorecida y alentada por la sociedad y por el propio Estado. Sólo donde no llegue esta acción, el Estado ha de intervenir para que la solidaridad llegue a todas las personas necesitadas.

El principio de subsidiariedad tiene también su aplicación en el apoyo prestado a países en vías de desarrollo. La *cooperación y el apoyo internacional al desarrollo* han de hacerse fomentando y favoreciendo las iniciativas locales, en lugar de proporcionar subvenciones o créditos indiscriminados cuya eficacia es muy dudosa.

En el ámbito de la *empresa*, el principio de subsidiariedad invita a replanteamientos organizativos. Requiere no desmotivar ni entorpecer la iniciativa de trabajadores y directivos, sino fomentarla y favorecerla. Eso conlleva cambiar muchos esquemas de trabajo operativo sumamente rígidos, con escasa creatividad y autonomía, para dar paso a otros diseños organizativos en los que la dirección respete la iniciativa emprendedora a todos los niveles de la organización, dentro de las metas y objetivos generales de la empresa y procurando una efectiva contribución al bien común.

---

<sup>49</sup> Juan XXIII, encíclica *Mater et Magistra*, obra cit., n. 51.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> Juan Pablo II, encíclica, *Centesimus annus*, obra cit., n. 48.

En el modo de *educar dentro la familia*, el principio de subsidiariedad sugiere apoyar, estimular y favorecer el desarrollo de los hijos, sin absorberles en su iniciativa y actividad. Se educa mal con un exceso de proteccionismo o impidiendo iniciativas de los hijos que pueden contribuir a su desarrollo. Algo parecido podría afirmarse en la relación con la *actividad educativa escolar* y en la relación maestros y alumnos.

Pío XII declaró la validez del principio de subsidiariedad «también para la vida de la Iglesia, sin perjuicio de su estructura jerárquica»<sup>52</sup>. Lo que puedan hacer los fieles y entidades inferiores no debe ser absorbido por las superiores. Eso supone iniciativa en el apostolado personal, en las actividades de parroquias y grupos cristianos, y el correspondiente estímulo y apoyo por parte de los entes diocesanos y supradiocesanos, siempre con vistas al bien común. Y el bien común en la Iglesia es seguir a Cristo y contribuir a extender su Reino bajo el magisterio, el sacerdocio y la acción pastoral de quienes tienen la misión divina de regir el Pueblo de Dios: los Obispos y el Papa. Esto implica que la subsidiariedad debe ejercitarse dentro de la comunión jerárquica querida por Cristo<sup>53</sup> y buscando el bien común.

### A modo de conclusión

Monseñor Lluís Clavell, antiguo rector de la Universidad de la Santa Cruz en Roma, afirmaba recientemente que «Europa y la dignidad de la persona humana forman un binomio compacto»<sup>54</sup>. Si eso es cierto, algo parecido debería afirmarse acerca del principio de subsidiariedad, ya que, como hemos visto, deriva directamente de la persona humana y de su dignidad. Suponiendo que así sea, convendría añadir que ese binomio no basta: hay que hacerlo operativo. Y hay oportunidades de conseguirlo, pero también existen amenazas. Amenazas que provienen de quienes no valoran suficientemente la libertad, reduciéndola en su significado o convirtiendo la igualdad esencial de todo ser humano a igualitarismo y hasta uniformidad. Una uniformidad que anula la diversidad, la libertad y el espíritu de iniciativa, y que, en definitiva, es contraria a la dignidad humana.

Las consecuencias son bien conocidas. Hablando, sobre el derecho a la iniciativa económica y su aportación al bien común, Juan Pablo II señala: «La experiencia nos demuestra que la negación de tal derecho o su limitación en nombre de una pretendida “igualdad” de todos en la sociedad, reduce o, sin más, destruye de hecho *el espíritu de iniciativa, es decir, la subjetividad creativa del ciudadano*. En consecuencia, surge, de este modo, no sólo una verdadera igualdad, sino una “nivelación descendente”. *En lugar de la iniciativa creadora nace la pasividad, la dependencia y la sumisión al aparato burocrático* que, como único órgano que “dispone” y “decide” –aunque no sea “poseedor”– de la totalidad de los bienes y medios de producción, pone a todos en una posición de dependencia casi absoluta, similar a la tradicional dependencia del obrero-proletario en el sistema capitalista. Esto provoca un sentido de frustración o desesperación y predispone a la despreocupación de la vida nacional, empujando a muchos a la emigración y favoreciendo, a la vez, una forma de emigración “psicológica”»<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> Pío XII, discurso «*La elevatezza*», obra cit., n. 9.

<sup>53</sup> En este sentido, la exhortación apostólica postsinodal *Pastores gregis*, sobre el obispo servidor del Evangelio de Jesucristo para la esperanza del mundo, al plantear la relación de los obispos con la Santa Sede, señala la ambigüedad de entenderla en términos de subsidiariedad, al tiempo que invita a profundizar teológicamente en la naturaleza de la autoridad episcopal a la luz del principio de comunión (cf. *Pastores gregis*, 16 de octubre de 2003, n. 56).

<sup>54</sup> [www.ZENIT.org](http://www.ZENIT.org), 22 de octubre de 2003.

<sup>55</sup> Juan Pablo II, encíclica *Sollicitudo rei socialis*, obra cit., n. 15.

El principio de subsidiariedad y el espíritu de iniciativa son valores humanos, pero son también, y sobre todo, principios de actuación cristiana y un referente importante para evaluar y promover la formación de una cultura europea que recupere sus raíces cristianas, en los grandes enfoques políticos y también en la vida ordinaria. En la exhortación *Ecclesia in Europa*, el Papa nos anima a «asumir la tarea de imprimir una mentalidad cristiana a la vida ordinaria: en la familia, la escuela, la comunicación social; en el mundo de la cultura, del trabajo y de la economía, de la política, del tiempo libre, de la salud y la enfermedad. Hace falta una serena confrontación crítica con la actual situación cultural de Europa, evaluando las tendencias emergentes, los hechos y las situaciones de mayor relieve de nuestro tiempo, a la luz del papel central de Cristo y de la antropología cristiana»<sup>56</sup>.

Igualmente insiste el Romano Pontífice en la necesidad de «programas pedagógicos, que capaciten a los fieles laicos a proyectar la fe sobre las realidades temporales. Tales programas, basados en un aprendizaje serio de vida eclesial, particularmente en el estudio de la doctrina social, han de proporcionarles no solamente doctrina y estímulo, sino también una orientación espiritual adecuada que anime el compromiso vivido como auténtico camino de santidad»<sup>57</sup>. En esta perspectiva se sitúa una aplicación correcta del principio de subsidiariedad y del espíritu de iniciativa: como condición humana que facilita la acción de divina y, con ella, el camino de la santidad, fin último al que estamos llamados. □

---

<sup>56</sup> Juan Pablo II, exhortación apostólica, «*Ecclesia in Europa*», obra cit., n. 58.

<sup>57</sup> *Ibidem*, n. 41.